

CEPAL



NACIONES  
UNIDAS

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION  
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA \*

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S



ORGANISMOS DE  
PLANIFICACION  
DE AMERICA  
LATINA

AÑO I N° 2

Diciembre 1977

# BOLETIN DE PLANIFICACION

\* Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.



**BOLETIN**

**DE**

**PLANIFICACION**



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación . . . . .	1
Evolución y análisis del sistema y procedimientos de la planificación de la República Dominicana . . . . .	7
La planificación en Haití . . . . .	31
Notas sobre el sistema de planificación y el sistema de dirección de la economía en Cuba . . . . .	46
La planificación económica nacional: el pro y el contra . . . . . Debate: John Kenneth Galbraith, Henry Wallich, Melville J. Ulmer, Murray L. Weidenbaum	66
Discurso pronunciado por el Presidente de la República, señor Carlos Andrés Pérez, en el acto de instalación de la primera reunión de Ministros y Jefes de Planificación de la América Latina . . . . .	85
Palabras del Ministro de Planificación y Política Económica de la República de Panamá, Doctor Nicolás Ardito Barletta, en nombre de las delegaciones participantes . . . . .	91
Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias . . . . .	94
NOTAS BIBLIOGRAFICAS . . . . .	99
Poder y desarrollo. América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría . . . . .	99
Revista de la CEPAL Número 4 - Segundo semestre de 1977 . . . . .	102
Cuadernos del ILPES . . . . .	106
Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y producto . . . . .	106



## PRESENTACION

Este número del Boletín de Planificación, - como el anterior - se nutre principalmente de la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977.

La Conferencia de Caracas, que dio un paso trascendental al crear el Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, cumplió uno de sus principales objetivos al poner a disposición de los planificadores latinoamericanos valiosos antecedentes sobre los progresos de la planificación en la Región. De los trabajos presentados a este encuentro, el Boletín publica las experiencias de tres países del Caribe: República Dominicana, Haití y Cuba.

Los países del Caribe, dentro del concierto latinoamericano, presentan singulares y ricas modalidades en su desarrollo. La diversidad étnica, económica, cultural, lingüística y de sistemas de organización política de estos países, además de su dispersión geográfica, no ha sido óbice para la realización de persistentes esfuerzos, y con positivos resultados, para la cooperación económica y la integración. El organismo de integración del Caribe (CARICOM) y el Banco de Desarrollo del Caribe, constituyen ejemplos concretos de sus logros.

En los últimos dos años se ha impulsado el funcionamiento del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) que es un organismo subsidiario permanente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el plano gubernamental.

En el Segundo Período de Sesiones del Comité celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 1977, se consideró la necesidad de apoyar a los países de la región del Caribe, en el mejoramiento de la planificación para permitir la más adecuada formulación y aplicación de políticas de desarrollo y para intensificar la cooperación estableciendo una corriente sistemática de información tecnológica y metodológica.

Para cumplir estos propósitos, el CDCC acordó establecer un mecanismo para reunir a los responsables de la planificación de los países del Caribe básicamente para: analizar en forma permanente los problemas y las perspectivas de la planificación de los países del CDCC; intercambiar experiencias sobre aspectos sustantivos y técnicos de la planificación del desarrollo; identificar acciones comunes que puedan traducirse en planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social y que puedan favorecer a la región del CDCC en su conjunto o a grupos de países.

El CDCC acordó la participación, dentro de este mecanismo, del CARICOM y del Banco de Desarrollo del Caribe y determinó que la Secretaría de la CEPAL, en su calidad de Secretaría del CDCC, y en conjunto con el ILPES tendría que actuar como Secretaría Técnica de este mecanismo de Responsables de la Planificación. Estableció además, la estrecha vinculación con el sistema que se crearía en la Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de Caracas.

De esta forma, la presentación por este Boletín de las experiencias de tres países del Caribe cumple con uno de los objetivos establecidos por el CDCC, que es el de intercambiar experiencias sobre las realidades de la planificación de sus países integrantes.

El trabajo de la República Dominicana muestra la evolución de la planificación, que de un requisito del financiamiento internacional, se ha convertido en un valioso instrumento de gobierno para la fijación de prioridades y asignación de recursos y para la racionalización de las decisiones. Las figuras institucionales del Secretariado Técnico de la Presidencia y del Consejo Nacional de Desarrollo, constituyen aportes novedosos en la búsqueda de alternativas para el establecimiento de un sistema y proceso de planificación.

El ILPES ha seguido muy de cerca la experiencia dominicana, pues ha tenido el privilegio de participar en varias etapas del desarrollo de la planificación. Su tarea más importante ha sido, sin lugar a dudas, la cooperación en la preparación de la Plataforma para el Desarrollo 1968-1975, trabajo que estuvo dirigido por el destacado economista dominicano que fuera Julio César Estrella y que ha influido notablemente en la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo y en la estructuración y funcionamiento del sistema de planificación.

El trabajo "La planificación en Haití" presenta en primer lugar, una visión histórica que abarca el período 1963-1976 y que demuestra los rápidos progresos que se han operado en un país que ha decidido adoptar la planificación para acelerar las transformaciones que puedan elevar sustantivamente los niveles de vida de la población.

"LA NATION A CHOISI LA PLANIFICATION VOIE LOGIQUE DU DEVELOPPEMENT" <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> La Nación ha elegido la planificación como un camino lógico para el desarrollo.

Este ha sido el lema adoptado por el Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP) para promover la planificación en todos los sectores de la comunidad.

En la actualidad el Sistema Nacional de Planificación está encabezado por el propio Presidente de la República y juega un papel cardinal en la conducción de los asuntos públicos y en la orientación de la acción del sector privado. El trabajo "Notas sobre el sistema de planificación y el sistema de dirección de la economía en Cuba", presenta la experiencia de un país con un sistema de economía centralizada, en el que la planificación se ha constituido en un elemento básico de su desarrollo. Muestra el estudio, la utilización de una serie de instrumentos y técnicas, como los balances, los sistemas de gestión, los planes anuales, que en análisis comparativos pueden presentar útiles alternativas en la definición de metas y asignación de recursos.

Dentro de las funciones del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, se establece la necesidad de conocer experiencias de planificación de otros países y regiones.

En esta oportunidad y gracias a la autorización de la prestigiosa revista CHALLENGE, The Magazine of Economic Affairs, el Boletín publica un interesante debate en torno a los problemas y perspectivas actuales de la planificación en los Estados Unidos de Norteamérica. Economistas tan destacados como: John Kenneth Galbraith, Henry Wallich, Melville J. Ulmer y Murray L. Weidenbaum y teniendo como moderador a Myron E. Sharpe, editor de CHALLENGE, intercambian ideas sobre propuestas parlamentarias para intensificar la utilización de la planificación como instrumento de gobierno y de desarrollo.

La Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de Caracas ha marcado un hito en el desarrollo de la planificación en la Región.

En el acto inaugural de la Conferencia hicieron uso de la palabra el Presidente de la República de Venezuela, Excelentísimo señor Carlos Andrés Pérez, el Presidente del Comité Técnico del ILPES y Ministro de Planificación y Política Económica de Panamá, señor Nicolás Ardito Barletta y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias.

El Boletín publica estos discursos para satisfacer los requerimientos de un auditorio más amplio de los planificadores latinoamericanos, y para resaltar, a la luz de los pasos que se están dando por parte de los Gobiernos y de las Naciones Unidas, la trascendencia de la Reunión de Caracas.

La planificación, ha dicho el Presidente de la República de Venezuela, es "una meta indispensable, insustituible que nos hemos propuesto", "es un proceso lento", "que iremos recorriendo paulatinamente, pero que avanzaremos tanto más cuanto más empeño pongamos en intercambiar experiencias y en mantener comunicación permanente entre los organismos de planificación".

El Presidente del Comité Técnico del ILPES recalcó que la planificación, además de constituirse en un instrumento extraordinariamente útil para cada gobierno tiene "la tremenda función", "en lo que concierne a la realización de programas y proyectos concretos de integración en América Latina". "Porque el programa y los propósitos de integración siguen siendo eminentemente de futuro y de presente y si las oficinas de planificación tienen funciones importantes que llenan en cada uno de sus países, viendo hacia el futuro, podemos coordinar mejor nuestros trabajos para demostrar en forma pragmática y realista, las maneras, los proyectos, las avenidas en que podemos ir fraguando esa integración que nuestros pueblos se han planteado y que vienen tratando de realizar ante inmensas dificultades desde hace muchos años".

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, destacó en su discurso lo que a su juicio podrían ser los grandes centros de atracción y atención de la planificación en la actualidad: "Creo, en primer término, que hay un renovado sentido de anticipación que debe darle a la planificación un carácter mucho más urgente y más imperativo que antes". "En segundo lugar, creo que la planificación tiene la tarea fundamental de servir en los países como conciencia crítica de los problemas nacionales". "La planificación tiene además una responsabilidad frente a los proyectos futuros de los países" y "debe jugar un papel muy importante como fuerza innovadora". "Hay varios temas que comienzan a golpear a nuestros países en forma renovada: el medio ambiente, la urbanización, los problemas de los recursos naturales. Son todas temáticas nuevas, con las cuales tenemos que convivir y a las cuales hay que prestarles atención. La planificación es en ese sentido un campanazo de atención y seguramente un agente catalítico de la mayor importancia".

"Y por último yo diría también, el gran desafío hacia fines de siglo lo constituye el crear un nuevo Estado en América Latina, que sea un Estado que responda a nuestra visión del futuro y un Estado que esté preparado para atender a esta multiplicidad de tareas que tiene por delante el quehacer, tanto nacional como regional".

El Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación establecido en Caracas, a meses de su creación ya ha realizado sus primeras actividades de intercambio de experiencias, de reuniones técnicas y de publicaciones.

Este Boletín es el primer resultado del Programa de Publicaciones del Sistema, y la acogida que ha tenido entre los planificadores latinoamericanos y de otras regiones ha agotado el primer número por lo que ha sido necesario reeditarlo.

En lo que respecta a las Naciones Unidas, la CEPAL y el ILPES están tomando las medidas necesarias para cumplir adecuadamente con los mandatos emanados de la Conferencia de Caracas y de la Reunión de la CEPAL de Guatemala (17° Período de Sesiones).

Dentro del ILPES se ha creado el Programa de Cooperación entre Organismos de Planificación, junto a los ya existentes de Asesoría, Capacitación e Investigación. En el Proyecto de Programa de Trabajo para el Bienio 1978-79, y en el Proyecto para la V Fase del ILPES a ser financiada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que están siendo sometidos a la consideración de los señores Ministros y Jefes de Planificación y de la Comisión Económica para América Latina, se ha contemplado entre las actividades más importantes: la participación de técnicos de los organismos de planificación en las diversas actividades del ILPES; la movilización y coordinación, de acuerdo con los Gobiernos, de la colaboración que presentarán los técnicos de un país de la región a la oficina de planificación de otro país; las investigaciones con técnicos de los países destinadas a señalar los obstáculos y progresos de la planificación en la región; posibles acciones conjuntas de los países que surjan del conocimiento de sus procesos de desarrollo y que tengan relación con la integración económica y la cooperación técnica; apoyo técnico a las Reuniones Anuales de Ministros y Jefes de Planificación; Cooperación con la Oficina de CEPAL del Caribe, en la preparación de la Reunión de Planificación del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe; cooperación con la organización de otras reuniones y seminarios de intercambio de experiencias; preparación y puesta en marcha del programa de publicaciones destinado a informar a los países sobre los principales acontecimientos en materia de planificación dentro y fuera de la Región.

Para el desarrollo de las nuevas actividades del ILPES en apoyo al Sistema de Cooperación, se contempla el respaldo financiero de los Gobiernos y de las Naciones Unidas a través de la CEPAL y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Además, estas actividades se relacionarán estrechamente con las acciones de cooperación horizontal que están impulsando los Gobiernos y las Naciones Unidas.

Por su parte la CEPAL, en el proyecto de Plan de Mediano Plazo 1980-1983, ha incluido específicamente dentro de la programación del ILPES, la cooperación entre organismos de planificación, destacando que al final del período del Plan, el Sistema deberá estar en pleno desarrollo contribuyendo significativamente al conocimiento mutuo de la realidad de la planificación en los países de la Región y al proceso de cooperación e integración latinoamericana.

Las Notas Bibliográficas del Boletín se inician con el comentario de un libro aparecido recientemente dedicado al insigne maestro e intelectual que fuera Don José Medina Echavarría, fallecido en Santiago de Chile a fines de 1977.

El Boletín de Planificación rinde un homenaje a este hombre que ha realizado aportes inestimables a la creación intelectual de la CEPAL y del ILPES y de diversos medios universitarios y de investigación de América Latina.

El libro que se presenta es una compilación realizada por Aldo E. Solari y se titula PODER Y DESARROLLO. AMERICA LATINA. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría.

El libro era una distinción que se le quería hacer en vida, pero Don José no alcanzó a conocer la edición final.

La segunda Nota Bibliográfica se refiere al N° 4 de la Revista de la CEPAL que dirige el destacado economista latinoamericano, Dr. Raúl Prebisch e incluye las presentaciones de sus principales artículos.

Finalmente se comenta el nuevo Cuaderno del ILPES: La planificación de corto plazo, y la dinámica de los precios, el empleo y el producto.

Al término de esta Presentación se desea anunciar que próximamente aparecerá la versión en inglés del Boletín de Planificación que se dedicará a los países de habla inglesa de la Región y que se espera se constituirá también en un importante vehículo para establecer estrechos contactos con otras regiones y cumplir así con uno de los mandatos de la Conferencia de Caracas.

EVOLUCION Y ANALISIS DEL SISTEMA Y PROCEDIMIENTOS  
DE LA PLANIFICACION DE LA REPUBLICA DOMINICANA 1/

- 1/ Trabajo presentado por la Oficina Nacional de Planificación, Secretariado Técnico de la Presidencia a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela del 13 al 16 de abril de 1977.

## INTRODUCCION

A finales de 1961, es decir, después del derrumbamiento del sistema político existente en la República Dominicana, se comenzaron a realizar esfuerzos para crear en el país verdaderos instrumentos de planificación, concebida ésta como una disciplina científica, sistemática, con principios, procedimientos y métodos de acción propios y de acuerdo a las nuevas concepciones que invadieron el ambiente latinoamericano de la época.

Inicialmente se crearon órganos que cumplieran las etapas de deliberación y formulación de planes para concluir, ya a mediados de la década con la implantación de un sistema formal de planificación.

La desarticulación del sistema económico-social producida por la caída del régimen en 1961, trae consigo el hecho de que se evidenciaran las deficiencias y limitaciones de la estructura administrativa dominicana, cuya existencia y funcionamiento estaban adaptados al sistema político imperante hasta esa época.

En lo externo, la Carta de Punta del Este y sus recomendaciones anexas recogen el compromiso de los países miembros para obtener, en general, un desarrollo sostenido de las economías latinoamericanas.

Consecuente con este postulado el documento citado deja implícita la idea de que el flujo de la ayuda se produce si se asegura el uso racional de ésta mediante la organización de sistemas de planificación que debían producir al más breve plazo, planes de desarrollo expresados en proyectos y medidas de políticas que pudieran ser puestos en inmediata ejecución. En este sentido el interés de los Estados Unidos fue tan determinante que, cuando el 16 de febrero de 1962 el Gobierno de la República Dominicana y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) suscriben un Convenio de Crédito por el equivalente de US\$25 000 000, el primer contrato que se deriva de ese Convenio es aquél que asigna \$232 000 al costo del primer año de funcionamiento de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

### Junta Nacional de Planificación y Coordinación (9 de enero - 22 de noviembre 1965)

Los días violentamente convulsionados de ese período, conjuntamente con la presión de jóvenes profesionales inquietos por el destino del país y la influencia ejercida por técnicos puertorriqueños que arribaron al país con ánimo de coadyuvar las labores del nuevo encauzamiento económico de la República Dominicana, propiciaron la promulgación de la Ley N° 5788 del 9 de enero de 1962, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION 1962-1965

DIAGRAMA INSTITUCIONAL

JUNTA

- 1) Decisión y sometimiento a altos poderes del estado
- 2) Establecimiento de políticas
- 3) Coordinación a alto nivel

SECRETARIA COORDINADORA

- 1) Enlace entre la Junta y las oficinas de planificación
- 2) Dirige y coordina los diferentes elementos de planificación
- 3) Enlace con los otros organismos

INFORMACION ASISTENCIA Y RELACIONES

ASESORES

Divisiones

DIRECCION DE PLANIFICACION INTEGRAL  
Plan Regulador Nacional

Divisiones

1. Estudios y confección de los planes generales de desarrollo

Establecimiento de metas económico-sociales

Expresión de las metas en acciones tangibles

- Plan Agropecuario
- Plan Minero
- Plan Industrial
- Plan Turístico

2. Localización

Geográfica de los planes en un plan regulador nacional

3. Preparación de programas de acción según prioridades necesarias y los recursos disponibles

PLANIFICACION URBANA

Estudio y confección de planes piloto

Guías generales de desarrollo urbano

Código nacional de urbanismo

Subdivisión de terrenos y urbanizaciones

Conservación de zonas históricas

Parques

Orientación, coordinación y asesoría de oficinas municipales de planeamiento urbano

PLANIFICACION REGIONAL

Traduce el plan general de desarrollo en planes regionales

Traduce en mapas generales regionales los planes nacionales de desarrollo económico

social

Establece una división y subdivisión regional con

enfoques de carácter físico, social, económico y administrativo

trativo

PLANIFICACION DE SERV. PUBLICOS

Traduce el plan general de desarrollo en planes reguladores de servicios

Electricidad

Abastecimiento de agua

Carreteras

Aeropuertos

Puertos

Escuelas

Hospitales

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Administración y servicios generales al personal

Biblioteca

Contabilidad

CONSULTORIA JURIDICA

Preparación e interpretación reglamentos y leyes  
Representación legal de la Junta

ESTUDIOS ECONOMICOS

Estudios y confección de planes de desarrollo económico

ANALISIS PRESUPUESTARIOS

ESTUDIOS BASICOS

Inventario de todos los recursos humanos y materiales

CUENTAS NACIONALES

Sectores generadores

Agropecuaria

Minería

Industria

Comercio

Sectores generados

Comercio

Educación

Servicios Sociales

Comunicaciones

Servicios Públicos

CONTROL

Contacto permanente con organismos ejecutores para el control y ejecución

DESARROLLO AGROPECUARIO

DESARROLLO INDUSTRIAL

ESTS. Y PROGRAMACION SOCIAL

DESARROLLO MINERO

DESARROLLO TURISTICO

Directamente dependiente del Poder Ejecutivo, sería el organismo asesor de más alta jerarquía en todo el Gobierno Dominicano.

Sus objetivos de manera sintetizada serían:

- a) Orientar y proyectar el desarrollo económico y social;
- b) Coordinar los programas y proyectos de las diversas secretarías de estado y de las instituciones autónomas;
- c) Velar por la ejecución general de los programas y proyectos que el gobierno autorice.

Según el texto de sus Artículos 2º y 3º, la Junta podría sugerir "todas las medidas conducentes a estimular la iniciativa privada" así como "las alternativas sobre la política económica que contribuyan a un mayor desarrollo del país". Asimismo las prescripciones del Artículo 4º ponía bajo su responsabilidad la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas de desarrollo económico y social y la adopción de las medidas de corto plazo previstas en la Alianza para el Progreso.

Esto significa, aunque no esté formalmente expresado, que a la Junta se le asignaron funciones de organismo creador de directivas políticas, lo cual se avaló con el nivel administrativo de los funcionarios que la integraron: Un miembro del Consejo de Estado, organismo colegiado que provisionalmente gobernaba el país; cuatro Secretarios de Estado: el de Industria y Comercio, el de Finanzas, el de Agricultura, y el de Obras Públicas, así como el Gobernador del Banco Central.

El respaldo político que significaba la presencia de funcionarios de tan alta jerarquía, colocaba a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y a su Secretaría General en la más favorable posición para lograr la vinculación, no sólo con el Poder Ejecutivo sino también con todas las dependencias de la administración pública. Visto así se podría decir que como paso fundamental para iniciar la implantación de la planificación en la República Dominicana, la Ley N° 5788 del 9 de enero de 1962 constituyó un paso bastante aceptable.

Sin embargo, antes de poner en funcionamiento los mecanismos creados por esta Ley, se produjo un diálogo entre el Gobierno y la Asociación Dominicana de Planificación (ADOPLAN) con motivo de la interpretación de la filosofía de la planificación y la mejor manera de implantarla. De la discusión surgió la reestructuración del máximo cuerpo deliberativo mediante la promulgación de la Ley N° 5845 del 30 de marzo de 1962.

El cambio elevó a los ejecutivos del organismo operativo de planificación al más alto nivel de asesoría en la estructura gubernamental. Bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo, asumió las funciones de formulación y de

aplicación de la política económica y social del gobierno. Además, incorporó al Director de la Oficina Nacional de Presupuesto en calidad de miembro de la Junta con la intención de incluir, con su presencia, al instrumento que da vigencia a la planificación. Asimismo sustituyó el cargo de Secretaría General por el de Secretario Coordinador, más afín con el cambio propuesto.

El Gobernador del Banco Central y los secretarios de estado se convirtieron, como consecuencia de la modificación legal efectuada, en el Consejo Consultivo de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Se puede interpretar que, con la reforma mencionada se trataba de obtener un mayor apoyo político, mediante el acercamiento al Poder Ejecutivo y la supresión del nivel intermedio de comunicación con éste. Así como también se intentaba lograr una más ágil capacidad de decisión, reduciendo el número de los componentes de la Junta.

Esta posición jerárquica debería garantizar al organismo teóricamente al menos, el apoyo político necesario para realizar la formulación de los planes de desarrollo hacia los objetivos y las metas prefijadas por el Gobierno Dominicano, así como también la ejecución de los programas y proyectos contenidos en los planes.

El hecho real consistió en que fueron muy pocos los beneficios que se obtuvieron con la reforma. El objetivo principal de la modificación, es decir, el establecimiento de contactos formales y estrecha coordinación con la Presidencia de la República y con la Dirección de Presupuesto no pudo ser alcanzado.

Sin embargo, las funciones de coordinación en los niveles sectoriales, se vieron favorecidas cuando se incorporó la Junta Nacional de Planificación a los directorios de algunos organismos públicos vinculados al desarrollo económico y social del país.

La introducción del complejo de planificación, con muy tímido apoyo del Poder Ejecutivo comenzó a ser, desde su origen hasta hoy día una labor muy ardua para sus propugnadores.

Dentro de la organización creada resalta el hecho de que sólo se estableció un organismo central de planificación y no contempló la creación de organismos sectoriales y regionales necesarios para un proceso integral de planificación. Aparentemente ello pudo deberse a la aplicación de una estrategia de introducción de la planificación de manera gradual que prefirió dejar para momentos posteriores la creación de estos organismos.

Dado que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación constituyó el primer organismo de planificación con personal técnico permanente, resulta de interés el Reglamento N° 8896 de fecha 28 de noviembre de 1962 que estableció la organización y funcionamiento de sus departamentos.

Dicho Reglamento consagraba la participación de las entidades privadas en el proceso de planificación, mediante la celebración de vistas públicas. Esta es una de las disposiciones más importantes por cuanto que en ese momento una de las funciones vitales del ejercicio de la planificación era la de crear conciencia en la sociedad sobre esta "nueva manera de hacer las cosas" para obtener resultados positivos por el camino más corto.

De conformidad con este Reglamento las unidades técnicas que integraron la Secretaría Coordinadora de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, adscritas a la Dirección Técnica de Planificación Integral, fueron las siguientes: División de Estudios Básicos; de Planificación Económica; de Planificación Regional; de Planificación Urbana; de Planificación de Servicios Públicos y División de Control.

Directamente dentro de la Dirección Técnica de Planificación Integral se establecían las secciones siguientes: a) Desarrollo Agropecuario: Desarrollo Minero; Desarrollo Industrial; Desarrollo Turístico, de Estudios y Programación Social.

En la práctica las funciones anteriores no fueron integradas en la forma que reclamaban las circunstancias, sobre todo si se compara con el grado de integración habida entre las divisiones ya citadas.

Obviamente la Ley N° 5788 y su Reglamento aspiraban a cubrir un campo demasiado amplio de atribuciones, lo cual no fue posible realizar por la limitación de recursos humanos calificados en esa época. Esta situación adquiere mayor gravedad si se pondera la ausencia de una estrategia de acción progresiva que tendiera al cumplimiento, por etapas, de esas funciones.

#### Comisión Presidencial de Acción Inmediata

La situación de los acontecimientos que tuvieron lugar a partir del 24 de abril de 1965, determinó que el Gobierno Provisional dictara la Ley N° 37 del 25 de octubre de dicho año. El propósito de esta Ley era la creación de una Comisión que se encargara de formular y ejecutar un Programa de Acción Inmediata para la Recuperación Económica y Social.

La Comisión, integrada entre otros por el Secretario General de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, administró un fondo de US\$5 000 000.00 otorgado por la Organización de Estados Americanos (OEA) para el financiamiento del referido Programa.

Es posible considerar que la relativa situación de centralización total de las obras y proyectos que en esa ocasión ejecuta el sector público, se justificaba, tal como la propia Ley N° 37 lo señala, por las siguientes razones:

- a) El nivel de desocupación era tan grande que se necesitaba la adopción de proyectos que absorbieran el máximo de mano de obra;
- b) Era preciso también la activación de los proyectos incluidos en el Programa;
- c) La Administración Pública en general, atravesaba por una verdadera crisis, como consecuencia de la revolución de 1965.

La Planificación, incorporada con voz y voto a esta Comisión Ejecutiva, tuvo oportunidad de participar e influenciar en las decisiones en torno a un Plan de Inversiones Públicas de corto plazo que estaba siendo ejecutado en ese período.

La existencia de la Comisión estaba limitada exclusivamente para actuar frente a la situación de emergencia y podría ser suspendida o disuelta tan pronto como el Poder Ejecutivo lo dispusiese. De hecho, la Comisión cesó en sus funciones a fines del año 1966.

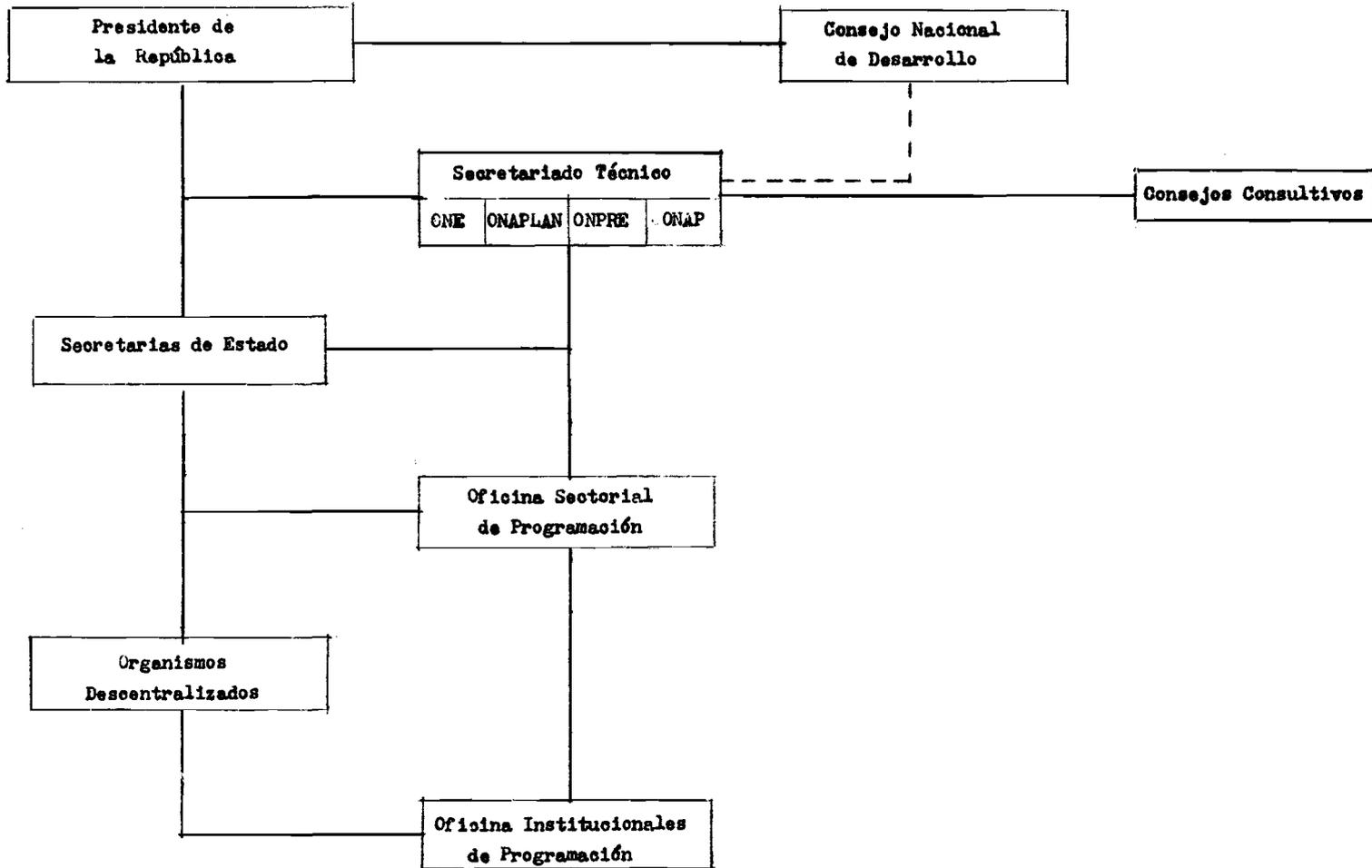
#### EL SISTEMA DE PLANIFICACION A PARTIR DE NOVIEMBRE DE 1965

El establecimiento del Gobierno Provisional inició la etapa de la sistematización en la formulación y ejecución de la política económica y social del sector público, mediante la promulgación de la Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965. Asimismo, dicha Ley dispuso la creación de los organismos que se encargarían de efectuar la modernización de la administración pública a fin de rehabilitarla para ejecutar los planes y programas que el desarrollo económico reclamaba con mayor urgencia.

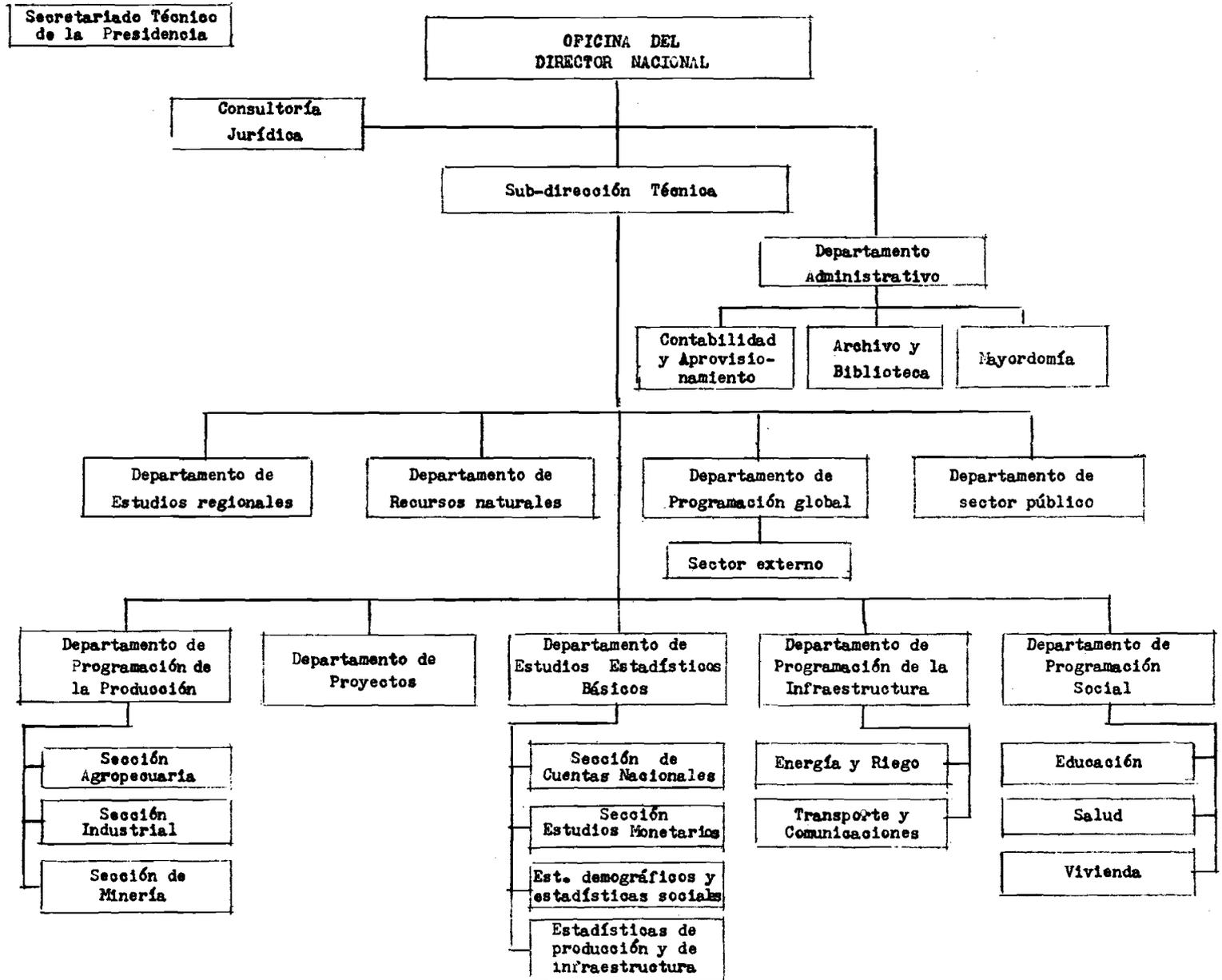
La Ley N° 55 distingue tres niveles de decisión perfectamente definidos, a saber:

1. El Consejo Nacional de Desarrollo;
2. El Secretariado Técnico de la Presidencia, integrado por las siguientes dependencias: a) Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN); b) Oficina Nacional de Estadística (ONE); c) Oficina Nacional de Administración y personal (ONAP); y d) Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).
3. Oficinas Institucionales de Programación, establecidas en las secretarías de estado y los institutos autónomos.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION  
EN REPUBLICA DOMINICANA



ORGANIGRAMA DE LA OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION, 1965-1975



1. El Consejo Nacional de Desarrollo

El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo. Según el Artículo 2° de la Ley N° 55, estará integrado por: el Presidente de la República, quien lo presidirá; el Gobernador del Banco Central y los Secretarios de Estado de Finanzas; de Obras Públicas y Comunicaciones; de Agricultura; de Educación; de Salud y Previsión Social; de Trabajo; el Secretario Técnico de la Presidencia y cualquier otro funcionario que decida designar el Presidente de la República.

Además, asisten con voz pero sin derecho a voto, los directores nacionales de las oficinas nacionales de Presupuesto y de Planificación (ONAPLAN).

Corresponden al Consejo las siguientes funciones orientadoras:

- a) Formular la política económica y social del gobierno;
- b) Impartir las directivas generales para la colaboración y ejecución de los planes de desarrollo, del presupuesto nacional y de los programas de estadísticas y censos y recomendar la prelación a que debe sujetarse la ejecución de los diversos proyectos dentro del sistema de planificación general aprobado.
- c) Conocer, aprobar o desaprobado los planes y programas nacionales y regionales, para ser sometidos al Poder Ejecutivo.
- d) Conocer, aprobar o desaprobado los estudios técnicos y sugerencias que formulen las Oficinas Nacionales de Planificación, Presupuesto y Estadística.
- e) Impartir directivas anuales para la elaboración de los proyectos de presupuestos del Gobierno Nacional y de las Instituciones autónomas y aprobar dichos proyectos para ser sometidos al Poder Ejecutivo.
- f) Adoptar o proponer las medidas que deban tomar los distintos departamentos del sector público para la ejecución de los planes de desarrollo y vigilar su cumplimiento.

Como puede apreciarse, el Consejo está integrado por los funcionarios directamente responsables del proceso de desarrollo nacional.

La presidencia del Consejo en favor del Jefe de Estado pretendía garantizar la formulación adecuada de una política económica y social que resolviera los problemas del país y lograra el desarrollo en la República Dominicana, así como también asegurar la más eficiente coordinación en la ejecución de dicha política.

La incorporación del Gobernador del Banco Central en el Consejo Nacional de Desarrollo, expresaba la intención de que las políticas monetaria y crediticia fuesen articuladas dentro del contexto de la política general de la nación.

Se nota en el texto legal una débil presencia de relaciones establecidas con el sector privado nacional.

En tal sentido, prescribe que los consejos consultivos actúen como enlace entre el sistema de planificación y el sector privado.

La existencia del Consejo Nacional de Desarrollo ha sido muy precaria debido principalmente a que no nació como una necesidad sentida del Gobierno ni de la población, sino como un mecanismo diseñado, sugerido e implementado por organismos internacionales. De ahí que a la terminación del Gobierno Provisional sus funciones fueron absorbidas paulatinamente primero, por la Comisión Fiscalizadora de Obras e Inversiones del Estado, y después, hasta la fecha, por la Comisión Nacional de Desarrollo.

La Comisión Fiscalizadora de Obras e Inversiones del Estado fue creada mediante el Decreto N° 111 del 27 de julio de 1966, estando ya en ejercicio el Gobierno presidido por el Dr. Joaquín Balaguer. Su misión principal fue la de ejecutar el Plan de Emergencia con el cual el Gobierno norteamericano concedió al país un financiamiento de 40.0 millones de pesos, a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

Según sus atributos legales, la Comisión no sólo selecciona proyectos de inversión, sino que además ejerce la función de control de la ejecución física y la auditoría de la inversión pública financiada con los fondos provenientes del empréstito otorgado por AID.

Para realizar tan amplias funciones, dicha Comisión requirió los servicios de un organismo técnico capaz de llevar a cabo las labores asignadas en el Decreto. Para tal efecto, se dotó a la Comisión Fiscalizadora de un organismo propio, denominado Oficina Técnica, con asiento en el Palacio Nacional, la cual se encargó mayormente de realizar las labores de ejecución y control de las obras de construcción.

Posteriormente mediante el Decreto N° 619 del 26 de noviembre de 1966, las facultades de la Comisión Fiscalizadora se hicieron extensivas a todas las obras del Estado, estuviesen o no financiadas con los fondos del Plan de Emergencia. Al ampliar el campo de acción de la Comisión Fiscalizadora, este Decreto pareció otorgar a la misma un carácter permanente ya que en lo sucesivo dicha Comisión no estaría circunscrita al control de las inversiones contempladas en el Plan sino que también fiscalizaría cualquier otra inversión que el Estado se dispusiera a realizar.

Sin embargo, a medida que la Oficina Técnica fue tomando papel dinámico en cuanto a la designación y control de los proyectos de construcción física, la Comisión fue perdiendo lentamente su relevancia en el campo de las decisiones sobre política económica.

En ese momento nació la actual Comisión Nacional de Desarrollo, creada mediante el Decreto N° 1941, del 27 de diciembre de 1967, que sustituyó a la Comisión Fiscalizadora en la esfera de decisiones sobre política de desarrollo económico y social pero que dejó en vigencia hasta hoy en día a la Oficina Técnica. Mediante Decreto N° 642 del 26 de noviembre de 1966, el ejercicio de 1967 es declarado "Año del Desarrollo," y la Comisión Nacional de Desarrollo entró a jugar un papel de centro de decisiones para dar cumplimiento al Decreto N° 642. Dicha disposición legal, en su artículo segundo "Exhorta a todas las agrupaciones económicas, benéficas, sociales y culturales a participar con su mayor entusiasmo y sentido de dominicanismo, en todas las actividades que puedan promoverse en el año 1967 en favor del desarrollo económico, social, benéfico y cultural del país".

El 19 de diciembre de 1966, en virtud del Decreto N° 775, se creó una Comisión encargada de elaborar el Programa de Actividades a seguir durante el Año del Desarrollo. Dicha Comisión estuvo compuesta por 19 miembros que representaban tanto al sector público como el privado.

Más adelante, el 27 de diciembre de 1967, mediante Decreto N° 1941, se declaró al año 1968 "Año de la Producción", con el fin de incrementar las fuentes de riquezas del país en todos los sectores económicos, creando, en consecuencia, nuevos ingresos nacionales y más amplias facilidades de empleo y ocupación.

La definición anterior recogida en el texto del decreto, encierra una serie de objetivos que caracterizan el proceso de planificación. En su artículo segundo el Decreto N° 1941 dispuso lo siguiente:

"Artículo 2° - La Comisión creada por el Decreto N° 775 del 19 de diciembre de 1967, continuará activa, ahora con el nombre de Comisión Nacional de Desarrollo, tendrá las atribuciones que sean necesarias para cumplir los propósitos indicados en el presente Decreto y estará integrada como se indica más adelante".

La acción del organismo naciente estaría limitada en el tiempo. Su existencia se extinguiría el 31 de diciembre de 1968, fecha en la cual terminaría el Año de la Producción. Empero esta transitoriedad no se cumplió y el Poder Ejecutivo expidió el Decreto N° 3166, del 27 de diciembre de 1968, mediante el cual confirma la Comisión Nacional de Desarrollo con carácter permanente y dispone que tendría:

"Las atribuciones que sean necesarias para estudiar proyectos, ponderar iniciativas, promover programas de desarrollo, deliberar y asesorar en todos los asuntos que sean de interés para el progreso social y económico del país o en aquellos que les sean consultados por el Gobierno Dominicano".

Inicialmente, la Comisión Nacional de Desarrollo estuvo compuesta por 49 miembros, de los cuales 25 fueron seleccionados dentro del sector privado y entre éstos, se encontraban varios de los miembros que formaron parte de la Comisión Fiscalizadora de las Obras e Inversiones del Estado, así como de la Comisión encargada de elaborar el programa de actividades para el "Año del Desarrollo". Los 24 restantes fueron funcionarios públicos de alto nivel. Paulatinamente, el número de la Comisión Nacional de Desarrollo se ha ido aumentando por la incorporación de nuevos miembros generalmente representantes del campo privado.

En su primera sesión del 3 de enero de 1968 fue elegida su estructura directiva. La misma estuvo constituida por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario Ejecutivo. Del propio seno de la Comisión se seleccionaron quince miembros de los cuales formaron la Comisión Gestora encargada de formular las agendas de cada reunión.

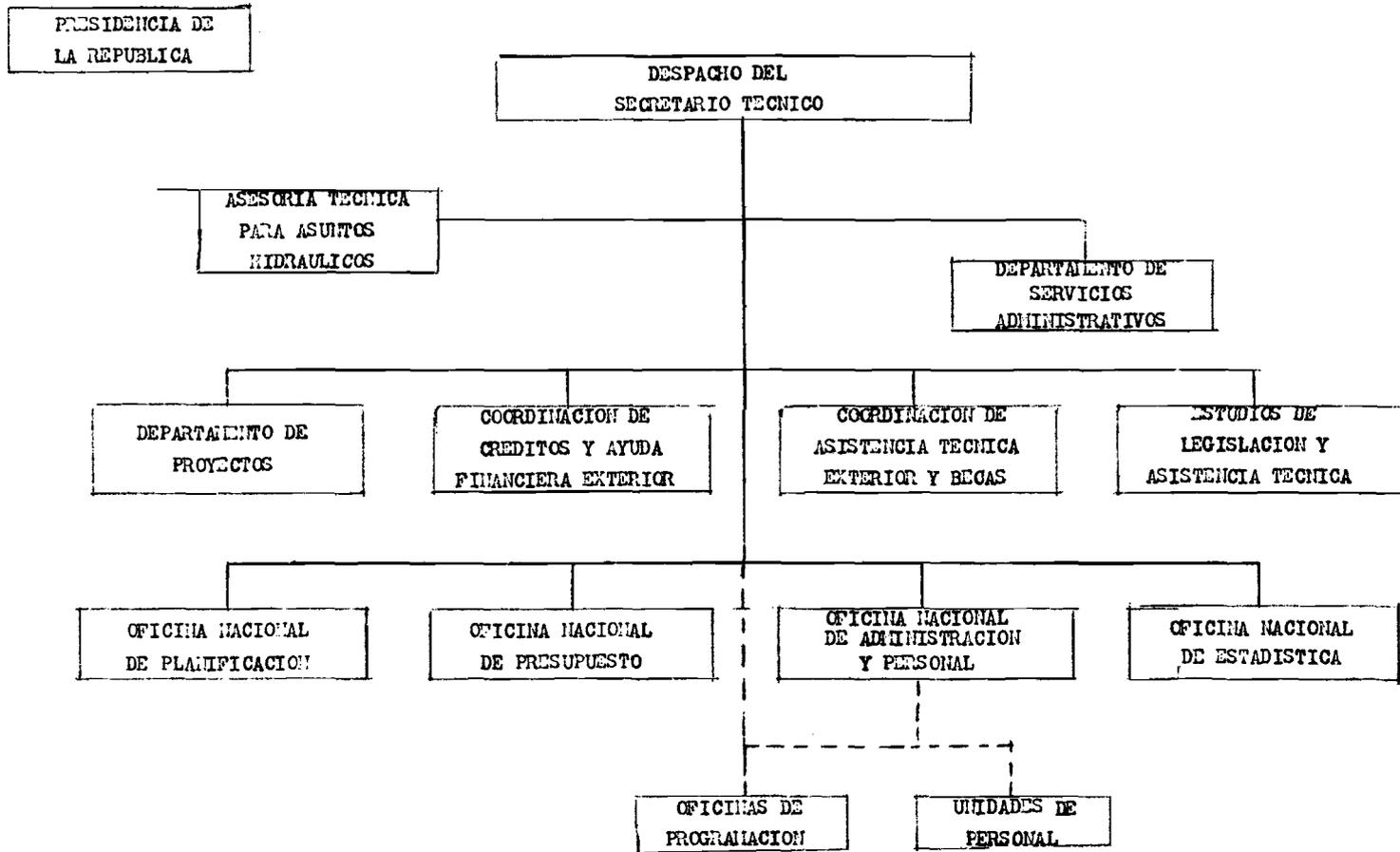
La Comisión Nacional de Desarrollo ha venido a constituir un foro donde se debaten los problemas económicos y sociales que influyen sobre la vida nacional. La Comisión presenta dos características notables, una en su composición y otra en su ejercicio. La primera se refiere a la numerosa representación del sector privado en el organismo. Esto en parte llena una laguna de la Ley N° 55, aunque el alto grado de representación privada en la Comisión Nacional de Desarrollo la ha llevado a crear su segunda característica principal, la cual es la de servir de foro de consideración para el planteamiento de proyectos y problemas particulares, restándole así capacidad para definir una política global básica sobre el desarrollo a mediano y largo plazo.

De ahí, entonces, que en el sistema de planificación de la República Dominicana existe una dualidad institucional con la vigencia de dos organismos colegiados, con atribuciones similares. El Consejo Nacional de Desarrollo, el cual posee las facultades legales previstas en la Ley N° 55 de ejercer la función de orientación de la política económica del Gobierno y de tomar las decisiones relativas a esa política, y la Comisión Nacional de Desarrollo que, en virtud de otras disposiciones legales, ejerce también gran parte de esas funciones.

## 2. El Secretariado Técnico de la Presidencia

El segundo nivel previsto en la Ley N° 55 lo constituye el Secretariado Técnico de la Presidencia, cuyo titular funge de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo.

ORGANIGRAMA DEL SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA



Como se dijo anteriormente el Secretariado Técnico de la Presidencia está integrado por las siguientes oficinas:

- a) Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)
- b) Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)
- c) Oficina Nacional de Estadística (ONE)
- d) Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

Las funciones señaladas por la Ley al Secretariado Técnico de la Presidencia son las siguientes:

- Elaborar los planes y programas de desarrollo, actualizarlos periódicamente, evaluar sus resultados y coordinar su ejecución;
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto Nacional de Gastos e Ingresos de la Nación;
- Proponer al Consejo Nacional de Desarrollo la adopción de medidas de políticas o de asignación de recursos que surjan de los trabajos técnicos que se vayan elaborando;
- Contribuir a la instalación progresiva y al funcionamiento de oficinas de programación en las secretarías de estado y en las instituciones autónomas;
- Informar al Consejo sobre la compatibilidad entre los proyectos de presupuesto y los planes de desarrollo;
- Coordinar los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica provenientes del exterior;
- Elaborar toda la información estadística básica para el funcionamiento de las oficinas que integran el Sistema de Planificación;
- Estudiar sistemáticamente la organización administrativa y los métodos de trabajo del sector público y establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos;
- Formular la política fiscal en consonancia con la política económica nacional y los planes de desarrollo.

Como se puede apreciar, la Ley N° 55 ha asignado al Secretariado Técnico de la Presidencia las funciones que operativamente deberán realizar las oficinas nacionales que están bajo su dependencia.

Es decir, las funciones generales que la Ley le atribuye al Secretariado Técnico serán ejercidas por las cuatro oficinas que lo componen. Por consiguiente, lo referente a la formulación de los planes de desarrollo es materia de responsabilidad de la Oficina Nacional de Planificación, en tanto que la misión de elaborar el Presupuesto Nacional es asunto que compete a la Oficina Nacional de Presupuesto. La elaboración de la información estadística, a la Oficina Nacional de Estadística y la modernización administrativa del Sector Público, a la Oficina Nacional de Administración y Personal.

Con ello el legislador puso de manifiesto la interdependencia de sus funciones, así como también la enorme tarea de coordinación que debe efectuarse a este nivel, para así presentar un todo coherente al Consejo Nacional de Desarrollo.

En cuanto a las funciones del Secretariado Técnico y la estructura de su Oficina se puede señalar el párrafo "in fine" del Artículo 4° y al Artículo 7° de la Ley N° 55, que dicen respectivamente:

"Art. 4°. El Secretario Técnico del Secretariado Técnico de la Presidencia será el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo".

"Art. 7° - El Secretariado Técnico de la Presidencia estará dirigido por un Secretario Técnico nombrado por el Presidente de la República para Coordinar y dirigir las funciones de las dependencias del Secretariado Técnico".

Combinando ambas disposiciones se concluye que el Secretario tiene dos funciones principales:

- a) Servir como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo; y
- b) Coordinar y dirigir las funciones de las Oficinas Nacionales de Planificación, de Estadística, de Presupuesto y de Administración y Personal.

No obstante estas atribuciones, el hecho cierto es que la poca relevancia del Consejo Nacional de Desarrollo ha limitado en algún grado su primera función como vehículo transmisor de las políticas económicas y sociales del Gobierno y en consecuencia, ha dificultado el desenvolvimiento normal del sistema.

## 2.1 Oficina Nacional de Planificación

Como se dijo anteriormente la promulgación de la Ley N° 55 dió inicio a la implementación de la planificación como sistema. Fundado en el nuevo esquema de organización, la Junta Nacional de Planificación, ahora convertida en Oficina Nacional de Planificación adscrita al Secretariado Técnico, modificó su estructura interna para hacerla más compatible con las nuevas disposiciones legales.

Los cambios más notables son los siguientes:

- a) La creación de una Subdirección Técnica;
- b) El traslado de la Programación Global, de una posición ejecutiva a una asesora y coordinadora;
- c) El agrupamiento de las unidades encargadas de recolectar y detallar la información estadística dentro del Departamento de Estudios Básicos;
- d) Las unidades operativas agrupadas en cuatro departamentos:

- Programación de la Producción;
- Programación de la Infraestructura;
- Programación Social;
- Estudios Básicos.

Las principales funciones de la ONAPLAN serían:

- a) Proponer la orientación del desarrollo económico y social, mediante la elaboración de planes nacionales, promover su ejecución, coordinarlos y revisarlos periódicamente;
- b) Velar por la compatibilidad entre los proyectos consignados en el presupuesto público y los planes de desarrollo;
- c) Promover la instalación gradual de las oficinas de programación en las dependencias oficiales que cumplen funciones económicas o sociales;
- d) Estudiar la evolución de los sistemas de integración económica y recomendar las medidas pertinentes;
- e) Colaborar en la coordinación de los programas de crédito y ayuda financiera provenientes del exterior;
- f) Colaborar en la elaboración del Programa de Asistencia Técnica para la República Dominicana, de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

## 2.2 Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)

Constituye otra dependencia de gran importancia en el Secretariado Técnico. Tiene como responsabilidad principal la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Anteproyecto de Ley de Gastos Públicos de la Nación. Además, estudia junto con la Oficina Nacional de Planificación, el nivel de gastos públicos y su distribución, y recomienda las medidas pertinentes acerca de la inversión de los fondos destinados a diversos servicios públicos.

Está facultada para autorizar previa instrucción del Presidente de la República, asignaciones parciales de fondos para los gastos de las Oficinas y servicios públicos y, sugerir medidas para mantener los gastos del Estado dentro de los recursos con que cuenta.

Administra la ejecución del Presupuesto y controla su avance periódico.

Asimismo, imparte instrucciones y fija los métodos a que deben someterse los organismos descentralizados y las empresas públicas para la preparación de sus presupuestos y prepara informes financieros sobre Ingresos y Gastos del Ejercicio Presupuestario.

### 2.3 Oficina Nacional de Estadística

Esta Oficina dependió primero de la Secretaría de Industria y Comercio y luego de la Junta Nacional de Planificación. A partir de la Ley N° 55 quedó integrada al sistema de planificación mediante su adscripción al Secretariado Técnico de la Presidencia.

Sus funciones principales son las de recolectar, revisar, elaborar y publicar las estadísticas nacionales en relación con las actividades económicas, agrícolas, comerciales, industriales, financieras, sociales, condiciones de la población y censos nacionales. Además, deberá coordinar todos los servicios estadísticos del país.

### 2.4 Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

Esta dependencia nace con la Ley N° 55 y tiene a su cargo la modernización de la administración pública mediante la preparación y ejecución de Programas de Reforma Administrativa y de Capacitación de Personal.

En adición a esas funciones la ONAP elabora los manuales de organización del Gobierno y las Guías de Servicios Públicos, además promueve la adopción de sistemas de administración de personal.

## 3. Oficinas Institucionales de Programación

Previstas en el Artículo 9 de la Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965, han ido creándose muy lentamente en las Secretarías de Estado y en las Instituciones Autónomas que cumplen funciones económicas o sociales. Constituyen uno de los mecanismos más importantes del sistema puesto que enlazan la planificación global con la sectorial y la institucional; es decir, compatibilizan los planes globales con los planes y proyectos que se elaboran en cada una de las Secretarías de Estado e Instituciones Autónomas.

Coordinan su acción y reciben supervisión técnica del Secretariado Técnico de la Presidencia, aunque administrativamente dependen de la Secretaría o Institución correspondiente.

De conformidad con la ley que las crea, las Oficinas de Programación cumplen las funciones de actuar como órganos asesores de los Secretarios de Estado y de los Directivos de las Instituciones Autónomas; además, preparan los planes sectoriales e institucionales según las orientaciones emanadas del Secretariado Técnico de la Presidencia y supervisan y evalúan la ejecución de los Planes y Programas y la formulación del presupuesto de las Secretarías de Estado y de las Instituciones Autónomas pertenecientes al sector.

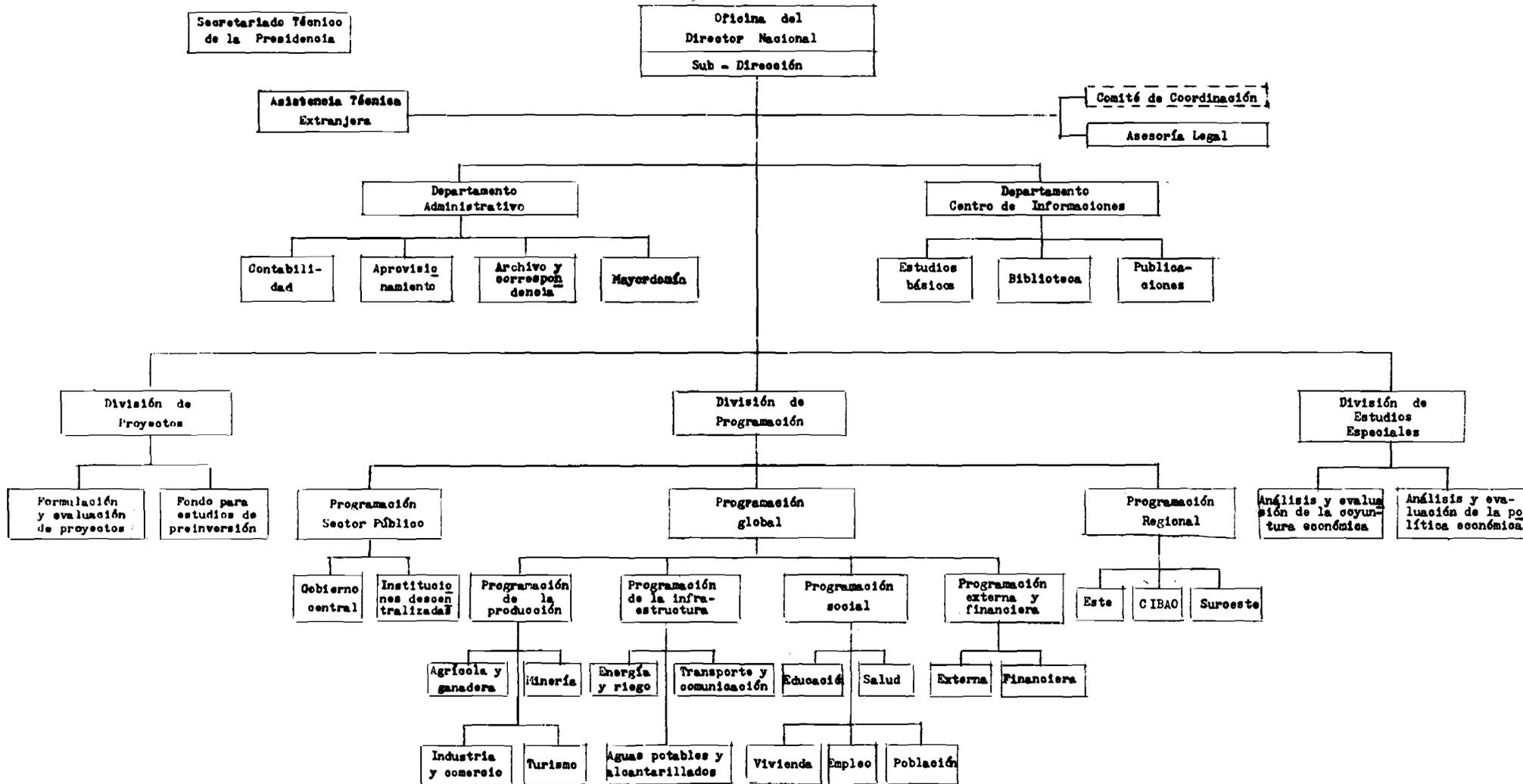
En resumen, las Oficinas de Programación son asesoras, coordinadoras y supervisoras de las actividades de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de administración y personal y de organización y métodos en cada Secretaría de Estado, y sirven de núcleo de estos sistemas en cada sector económico y social del Gobierno.

#### OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION A PARTIR DE 1975

En junio de 1975 los principales directivos de la Oficina Nacional de Planificación realizamos un análisis en forma de autoevaluación. Este estudio enfocó la funcionalidad del sistema nacional de planificación establecido por la Ley N° 55 en el aspecto general y la operatividad de la Oficina Nacional de Planificación en el nivel particular. ¿En qué grado el proceso de planificación había incidido en los niveles de mayor jerarquía en la toma de decisión? ¿Hasta dónde las directrices técnicas influían en la base de la pirámide institucional? ¿Se había logrado determinada expansión del sistema, principalmente a nivel de Secretarías de Estado e Instituciones Autónomas?

Los resultados y respuestas a estos cuestionamientos no fueron satisfactorios. Es honesto señalar, que al parecer esta experiencia no es únicamente particular a la República Dominicana sino también al resto de países latinoamericanos. Comprendimos entonces, que el Sistema de Planificación no se había expandido en el grado deseado y que la influencia en las decisiones de los principales dirigentes de la nación había sido mínima y de forma bastante indirecta y circunstancial. Del análisis se extrajo, a manera de conclusión, que el malestar se iniciaba en el puntal básico del sistema, en la debilidad institucional de la Oficina Central de Planificación (ONAPLAN).

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION, 1975



Determinamos que los factores obstaculizantes a la aplicación del sistema podían ser clasificados en dos tipos: los externos y los internos. Los primeros estaban encuadrados en las circunstancias medio-ambiente-realidades, propias del sistema social predominante; los segundos, intrínsecos del Sistema de Planificación. Respecto a los factores externos, se admite que son difíciles de solucionar desde las perspectivas intrínsecas de la Planificación, pero los elementos negativos internos podían ser eliminados adecuando la organización del Sistema de Planificación a la problemática propia de cada país. Desde luego, sin perder de vista los propósitos principales de todo ente planificador.

Con la finalidad de ser prácticos, decidimos iniciar la metamorfosis utilizando el método de abstracción y comenzamos modificando la estructura administrativa de la Oficina Nacional de Planificación, Centro del Sistema.

El análisis es el siguiente:

Durante trece años y medio de funcionamiento, el máximo organismo planificador dirigió sus esfuerzos, casi exclusivamente, al análisis estructural de largo y mediano plazo, presentando siempre un conjunto de documentos que, en algunas ocasiones, llegaron a constituirse en planes. Pero que en ningún momento la ONAPLAN ha sido capaz de concretizar, en términos de proyectos específicos, esos planes de largo y mediano plazos.

De esta manera la propia Oficina Nacional de Planificación se autolimitó en sus funciones, permitiendo así que otros organismos, con mayor visión política, pero con menor conocimiento de las perspectivas económicas, tuvieran la responsabilidad exclusiva de generar los proyectos inmediatos que, a todos los gobiernos y en todas las latitudes, le son tan urgentes para que se puedan tomar con prontitud las decisiones sobre las inversiones públicas. Carente de una cartera de proyectos, la ONAPLAN se fue distanciando de los altos niveles de decisión y de los organismos nacionales e internacionales de financiamiento y como consecuencia de ese alejamiento se le hizo imposible lograr el fortalecimiento y expansión del sistema de planificación, dentro del sector público.

Ahora bien, los planificadores estamos conscientes de que un Sistema de Planificación que no contenga en sí un sistema de proyectos no podrá calificarse como tal, sino más bien como divagante, incompleto e imposibilitado para materializar en hechos las estrategias y los planes de desarrollo.

Por eso lo primero que abordamos en la reorganización de la ONAPLAN fue la implementación de la Unidad de Proyectos, la cual permitirá incrementar la operatividad del Sistema de Planificación, en la medida en que tales proyectos se generen, formulen y ejecuten.

Por otra parte, la ONAPLAN no había intentado incidir en los problemas económicos que cotidianamente se presentan en el país y por ende no se habían ofrecido, a los niveles ejecutivos, las soluciones o alternativas de soluciones a dichos problemas, en los momentos oportunos.

El grave error de circunscribir la acción planificadora al largo y mediano plazo y olvidar la situación presente, ha sido subsanada mediante la creación de una División de Estudios Especiales, la cual se está encargando de realizar los análisis y ofrecer las alternativas de soluciones a los problemas coyunturales que se presenten.

Justo es también que digamos, que en el pasado fuimos nosotros mismos los peores interpretadores de nuestras funciones, puesto que sostuvimos tercamente, posiciones eminentemente conflictivas frente al Gobierno Central. Esta actitud no es compatible con una institución perteneciente al sector público, cuya misión debió y debe ser la de sugerir los correctivos adecuados para racionalizar, coordinar y orientar el proceso productivo, dentro de los lineamientos que le indique el gobierno al cual sirve, de tal manera que exista un continuo crecimiento del nivel de actividades y que los beneficios se distribuyan proporcionalmente, en base a la participación de los factores productivos. De esta manera, es posible que la planificación pueda lograr la confianza e influenciar en la toma de decisiones, estando en condiciones entonces de encauzar el proceso a la consecución de un desarrollo integral.

En el pasado, cuando se analizaba la situación de la ONAPLAN, generalmente se tendía a señalar a factores externos a la misma, como los únicos responsables de la escasa participación de planificación en la orientación del proceso económico-social.

La reorganización de la ONAPLAN es una inversión que indiscutiblemente ha tomado su tiempo de maduración, pero en la actualidad los resultados se están haciendo visibles a través de la influencia del Secretariado Técnico de la Presidencia en la cúspide, así como también en la base de la Pirámide Institucional.

El procedimiento que se está aplicando en Planificación es bien sencillo. Formulados los perfiles de largo y mediano plazos se enfatiza en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos clasificados en conceptos regionales, sectoriales e institucionales. El orden de prelación de estos proyectos es determinado por los criterios de prioridad extraídos de las estrategias del desarrollo de mediano y largo plazos.

Los problemas que cotidianamente se le presentan a los niveles de decisión, requieren soluciones rápidas, puesto que el proceso social es dinámico.

Las alternativas de soluciones que ofrezcan los planificadores tiene que ser al momento que la necesidad lo requiere, por lo cual no pueden surgir de un proceso estático, desde luego que estas soluciones a los problemas coyunturales deben provenir de lineamientos del largo plazo para que en el futuro no se conviertan en escollos insalvables para lograr el desarrollo integral del país.

Con respecto a la expansión, existen ciertos logros, como es el caso de la Oficina Sectorial de Planificación de la Secretaría de Estado de Agricultura. Sin embargo, los directivos de la Oficina Nacional de Planificación y del Secretariado Técnico de la Presidencia hemos diseñado una estrategia que permita implementar el sistema, de una manera *evolutiva* y gradual. Con esta finalidad hemos establecido la Unidad Central de Proyectos como un departamento de la ONAPLAN; en éste aglutinaremos y capacitaremos personal en las distintas áreas de proyectos, fundamentalmente en identificación y formulación; en la apertura del proceso hemos escogido personal perteneciente a las instituciones seleccionadas como de mayor importancia. Este personal, después de entrenado en forma rápida y genérica y a tiempo completo durante aproximadamente un mes, se está enviando a sus respectivas instituciones para que formen las Unidades de Proyectos Institucionales y Sectoriales. Aquí se inicia lo que hemos denominado "Capacitación en Servicios". El personal se dedica a la identificación y formulación de determinados proyectos prioritarios para su área, con el asesoramiento directo de la División de Proyectos de la ONAPLAN. Cuando la formulación del proyecto sea sencilla podrá ser totalmente elaborado aplicando este método, pero cuando posea cierta complejidad, entonces la elaboración deberá ser continuada por una firma de consultores de reconocida experiencia para finalizar el proyecto. El financiamiento para la formulación puede ser obtenido del Fondo de Preinversión, institución dependiente también del Secretariado Técnico de La Presidencia y que trabaja estrechamente vinculado a la División de Proyectos de la ONAPLAN. Los recursos de financiamiento para la formulación se pueden conseguir también, a través de otras fuentes de recursos nacionales e internacionales

En esta forma el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Oficina Nacional de Planificación estarían en condiciones de formular y presentar, para fines de ejecución, aquellos proyectos considerados como prioritarios y que por tanto incidirán, con efectos muy positivos, en el incremento del nivel de actividades socioeconómicas del país. Estaremos en condiciones de ofrecer asuntos tangibles a los niveles ejecutivos. Se concretizaría y consolidaría el proceso de planificación en la República Dominicana.

Después de proyectado el Sistema de Proyectos en cada unidad institucional sería utilizado como base para implementar la Unidad de Planificación que podría ser el resultado del crecimiento y expansión de la Unidad de Proyectos en cada sectorial.

Esta estrategia anteriormente esbozada, comienza a ponerse en práctica en la actualidad en la República Dominicana. Sus pretensiones son de mucha amplitud, puesto que su objetivo es hacer operativo el Sistema formal de Planificación. Esto, desde luego, no es una finalidad a lograr en el inmediato y corto plazo, sino más bien sus resultados y efectividad deberán ser juzgados en el mediano y largo plazo.

LA PLANIFICACION EN HAITI <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Trabajo presentado por el Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación (CONADEP) a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación celebrada en Caracas, Venezuela entre el 13 y el 16 de abril de 1977. Traducción de la CEPAL.

"Puesto que la planificación es un proceso continuo y progresivo, el país ha ingresado en esta vía con la firme determinación de profundizar paulatinamente su propia experiencia en este campo".

(CONADEP: "Le Démarrage", Edición Técnica, agosto de 1963)

La publicación del Segundo Plan Quinquenal 1976/77-1980/81) de Desarrollo Económico, Social y Regional, y la reorganización - en octubre de 1976 - del Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación (CONADEP), marcan en Haití una etapa dentro del proceso evolutivo y continuo de mejoramiento de la planificación, como eficaz instrumento de promoción del desarrollo.

#### I. VISION HISTORICA: 1963-1976

Las grandes etapas se presentan de la siguiente manera:

##### 1. En 1963: el CONADEP publicó un Plan Bienal de urgencia

En esta ocasión, el Instituto de Estadística y la Misión Tripartita OEA-CEPAL-BID elaboraron un esquema de cuentas económicas **nacionales** que todavía se emplea para hacer estudios y proyecciones macroeconómicas. El Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación creado por decreto de julio de 1963 publicó un Plan Bienal de urgencia.

Este constituyó una primera tentativa de realizar "una evaluación objetiva de las necesidades globales de la economía haitiana" y de alcanzar una "nueva concepción de la planificación en Haití". Se realizó un esfuerzo notable, especialmente en lo que respecta a la definición de conceptos básicos y a la elaboración de un primer esquema de programación sistemática por ramas de actividad económica.

2. En 1968: los planes anuales

Trás una serie de medidas de reorganización administrativa que interesaron a las estadísticas, el presupuesto y la investigación científica, el CONADEP renovado (decreto de febrero de 1967) publicó el Plan Anual de Acción Económica y Social. La programación se hizo en forma sectorial y correspondió a los organismos más importantes encargados de aplicar el Plan. El CONADEP, responsable de preparar un Presupuesto de Desarrollo, procedió a realizar la asignación de recursos públicos y a determinar las inversiones. Esta práctica se mantiene desde entonces con periodicidad anual.

3. En 1971: El Primer Plan Quinquenal 1971/72-1975/76

El equipo encargado del Plan y de las Estadísticas preparó el Primer Plan de mediano plazo. El documento, presentado por el Gobierno a la Cámara Legislativa al mismo tiempo que los presupuestos de funcionamiento y de desarrollo para el ejercicio 1971-72, realizaba un análisis de las tendencias de la economía haitiana durante el período 1967-1971; determinaba objetivos para la producción y la inversión durante el período comprendido entre 1971-72 y 1975-76; sobre todo, fijaba prioridades (energía, transportes, comunicaciones) gracias a las cuales se comenzó a diseñar una verdadera estrategia para el desarrollo haitiano de largo plazo y para la revolución económica.

En cada etapa se alcanzaron nuevos progresos. Se impuso una conciencia más clara de la situación. El Plan, como instrumento, se afinó y perfeccionó. El personal estuvo mejor preparado y más motivado. Nuevos mecanismos se pusieron en movimiento, se flexibilizaron los procedimientos, el Gobierno, las Administraciones y el país entero participaron cada vez más en una acción común coherente y concertada.

4. En 1976: el Segundo Plan Quinquenal 1976/77-1980/81

El año 1976 marcó una nueva etapa. En agosto, la Asamblea Legislativa aprobó el Segundo Plan Quinquenal 1976/77-1980/81, preparado de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Jefe del Estado en julio de 1975. Las grandes administraciones nacionales y sectoriales contribuyeron en forma ordenada a su elaboración.

En octubre el CONADEP recibió un nuevo estatuto.

## II. SISTEMA ACTUAL DE PLANIFICACION <sup>1/</sup>

La reorganización del Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación por decreto de octubre de 1976 - así como la publicación del segundo Plan Quinquenal 1976-1981 de Desarrollo Económico, Social y Regional, constituyen una etapa determinante dentro del proceso evolutivo y continuo de mejoramiento del sistema de planificación.

En efecto, el Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación adquirió por decreto del 14 de octubre de 1976, la calidad de organismo técnico permanente e independiente, que funciona bajo la alta dirección del Presidente Vitalicio de la República. Este organismo comprende un Consejo, una Oficina Central y Oficinas Regionales, y colabora estrechamente con las Unidades Sectoriales de Programación y con los principales organismos vinculados a las labores de planificación.

### 1. El Consejo

El Consejo es el órgano que delibera y decide. Lo encabeza el Presidente Vitalicio de la República, Jefe del Estado y Presidente de CONADEP. Por ello, es el Presidente quien en base a su triple responsabilidad institucional, anuncia las políticas, las que son transmitidas a la Asamblea Legislativa, promulga los planes, programas y presupuestos una vez que son aprobados.

Además del Presidente Vitalicio de la República, Presidente del Consejo, el Consejo está integrado por:

- El Secretario Ejecutivo, Representante del Presidente del CONADEP.

- Cuatro Secretarios de Estado en el campo de la Economía: Ministro de Finanzas y de Asuntos Económicos; Ministro de Comercio e Industria; Ministro de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural; Ministro de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

- Dos Secretarios de Estado en el campo social: Ministro de Salud Pública y de Población; Ministro de Educación Nacional.

- El Presidente y Director General del Banco Nacional de la República de Haití (BNRH).

---

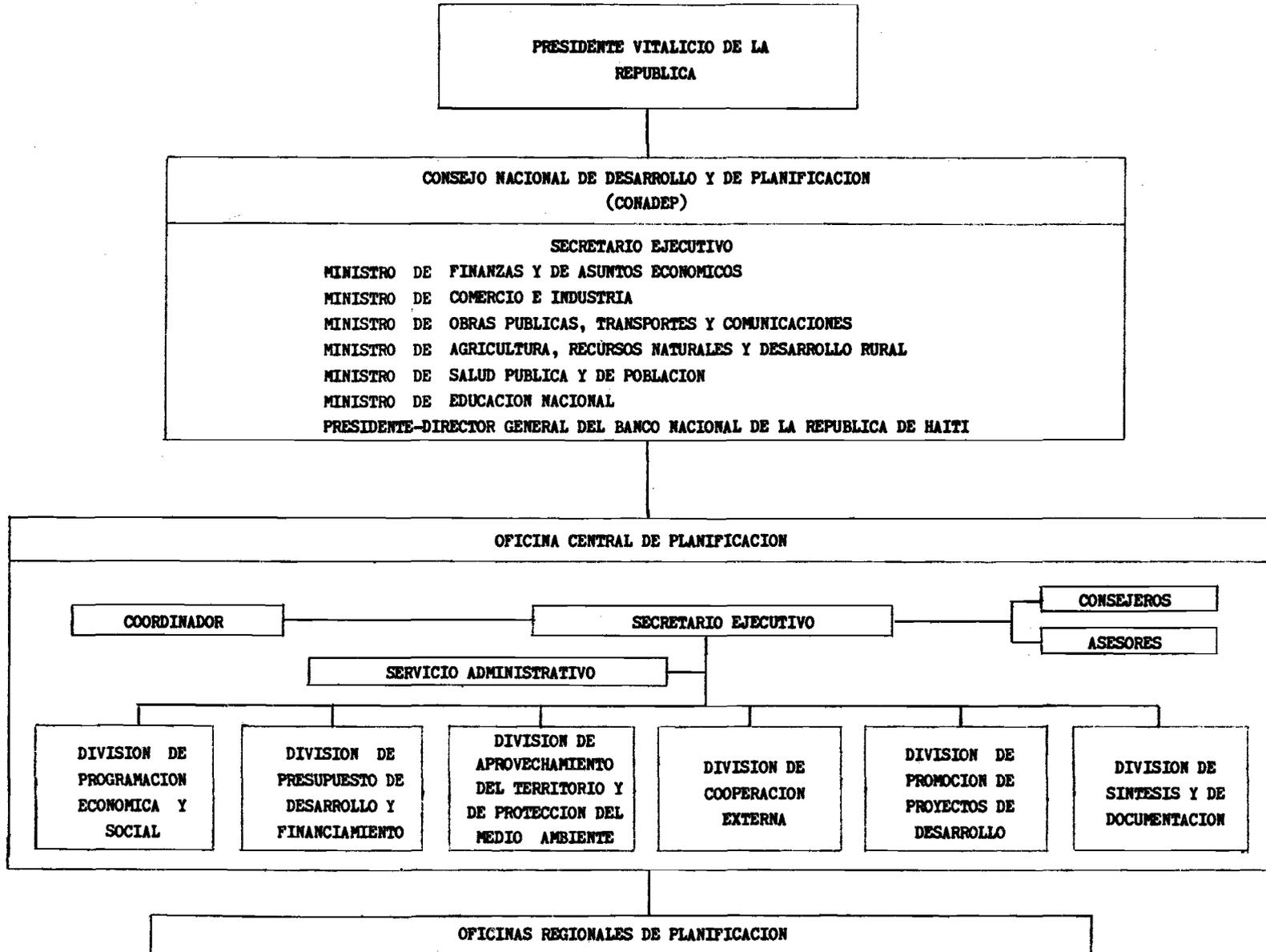
<sup>1/</sup> Ver organigrama.

ORGANIGRAMA

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO Y DE PLANIFICACION

CONADEP

DECRETO DEL 14 DE OCTUBRE DE 1976



Las funciones del Consejo son las siguientes:

- Formular para la aprobación del Gobierno, la política general de desarrollo económico y social de la nación, así como las grandes opciones del Plan;
- Orientar, estimular e intensificar las labores de planificación y establecer el esquema de programación de las actividades de las diversas instituciones públicas y privadas;
- Coordinar y evaluar las actividades de los organismos públicos y de las entidades oficiales dedicadas al desarrollo;
- Supervisar los trabajos de la Oficina de Planificación y de las Oficinas Regionales.

El Consejo se reúne por lo menos una vez al mes y cuando las circunstancias lo exigen, para conocer la marcha del Plan, la realización de los programas y la ejecución de los proyectos, y para examinar toda proposición acerca de modificación de los objetivos o revisión del Plan.

El Secretario Ejecutivo es nombrado directamente por el Presidente Vitalicio de la República, con rango de Ministro y tiene las siguientes responsabilidades:

- En el Consejo de Ministros, representa el Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación (CONADEP);
- En el Consejo del CONADEP, representa al Presidente Vitalicio de la República, Presidente del CONADEP;
- En la Oficina Central de Planificación del CONADEP, es responsable general de los Servicios Técnicos y Administrativos.

En la conducción de las labores de la Oficina, el Secretario Ejecutivo es asistido por un Coordinador, consejeros y asesores.

## 2. La Oficina Central de Planificación

La Oficina es el organismo técnico del CONADEP. Comprende un Servicio Administrativo y divisiones técnicas especializadas.

Cada División está encabezada por un Director.

## 2.1 La División de Programación Económica y Social (DPES)

Es responsable de los estudios a largo, mediano y corto plazo. Para la elaboración del Plan, está especialmente encargada de precisar las grandes alternativas y dar forma a las posibles estrategias. Revisa los objetivos fijados por cada uno de los sectores identificados en el Plan y verifica que se haya elaborado un programa coherente para su cumplimiento. Asegura la coherencia interna del Plan y vela por que las acciones previstas correspondan a las prioridades de la política de desarrollo adoptada por el Gobierno.

## 2.2 La División de Presupuesto de Desarrollo y de Financiamiento (DBDF)

Le corresponde elaborar el Presupuesto Anual de Desarrollo y vigilar su ejecución. Además, está encargada de estudiar las modalidades de financiamiento de los planes y programas y del seguimiento del conjunto de las Finanzas Públicas en lo que respecta al Plan. Interviene además en la coordinación de la asistencia financiera externa.

## 2.3 La División de Acondicionamiento del Territorio y Protección del Medio Ambiente (DATPE)

Efectúa estudios, especialmente de largo plazo, respecto del territorio nacional y su acondicionamiento, la distribución de la población y de las actividades, y contribuye a formular las políticas al respecto. Está encargada de supervisar los estudios y trabajos acerca de la urbanización progresiva del país y de elaborar la estrategia de descentralización geográfica. Supervisa también y en ciertos casos orienta planes y programas sectoriales en el ámbito de su competencia y, particularmente, en todo lo relativo a la lucha contra la erosión y la contaminación.

## 2.4 La División de Cooperación Externa (DCE)

Está encargada de facilitar la integración de la ayuda técnica externa y coordinar sus diferentes aspectos. Se relaciona con los organismos de cooperación externa y debe velar por la conformidad de sus actuaciones con el Plan Nacional.

## 2.5 La División de Promoción de Proyectos de Desarrollo (DPPD)

Sigue sistemáticamente el estudio y la evolución de todos los proyectos inscritos, o destinados a ser inscritos en los programas. Los proyectos son elaborados, en principio, por los sectores, y los informes de los proyectos son estudiados por las unidades sectoriales de programación. La División elabora la metodología, participa en la formación del personal de los sectores y supervisa las proposiciones de financiamiento de los proyectos.

## 2.6 La División de Síntesis y Documentación (DSD)

Está encargada de reunir, clasificar y de poner a disposición de los servicios de Planificación todos los datos y documentos necesarios para realizar y mejorar los trabajos de planificación.

## 3. Oficinas Regionales de Planificación

La creación de oficinas de planificación en las diferentes regiones de la República está contemplada específicamente por el Decreto del 14 de octubre de 1976. Cada Oficina Regional de Planificación comprenderá:

- Un representante de la Oficina Central, que dispondrá de una unidad técnica;
- Un comité consultivo compuesto de representantes de los sectores público y privado interesados y de las instituciones de base.

La Oficina Regional de Planificación estará estrechamente vinculada a la Oficina Central, y mantendrá contactos con las Unidades de Programación Sectorial.

Tendrá por atribuciones esenciales el análisis de la situación socioeconómica de la región, el estudio de sus potencialidades, la formulación de programas y proyectos específicos, la evaluación de las disponibilidades locales y de los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a la práctica los programas y proyectos, así como la identificación de todos los demás programas y proyectos de importancia para la Oficina Central y las Unidades de Programación.

## 4. Unidades Sectoriales de Programación

La Unidad Sectorial de Programación abarca generalmente un sector de las actividades socioeconómicas, bajo la responsabilidad de un Departamento Ministerial o de un organismo público autónomo.

Las atribuciones fundamentales de la Unidad de Programación son las siguientes:

- a) Elaborar las proposiciones para el Plan Quinquenal y para los Planes Anuales del sector;
- b) Articular el plan del sector para las regiones;
- c) Programar las medidas, proyectos y presupuestos para cada objetivo del plan del sector;
- d) Estudiar y evaluar todos los proyectos del sector;
- e) Contribuir a elaborar los presupuestos de desarrollo y de funcionamiento del sector respectivo.

5. Principales organismos vinculados a los trabajos de planificación

La Oficina Central de Planificación del CONADEP mantiene, para la realización de sus trabajos, estrechas relaciones con los siguientes organismos principales:

a) Instituto Haitiano de Estadística

Dicho Instituto proporciona el conjunto de datos y de estudios necesarios para el análisis coyuntural y para las proyecciones de los agregados macroeconómicos a corto y mediano plazo.

b) Banco Nacional de la República de Haití

El Departamento de Estudios Financieros y Económicos de esta institución participa en los estudios relativos al establecimiento del balance de pagos, al dinero, a los precios, al crédito, y a la necesidad y capacidad de financiamiento.

c) Oficina Nacional del Presupuesto

Esta Oficina colabora con la Oficina Central de Planificación en los estudios relativos a las finanzas públicas y en la coordinación del presupuesto de funcionamiento y de desarrollo.

III. PLAN QUINQUENAL 1976-1981

El Plan Quinquenal Haitiano se ha elaborado de acuerdo con un proceso democrático. En efecto, este Plan dio lugar a un gran esfuerzo para asociar en la forma más eficiente posible todas las entidades sociales y económicas del país, todos los grupos y todos los ciudadanos de la República.

1. Las grandes opciones del Plan

Las grandes opciones del Plan fueron definidas en los siguientes términos por el Presidente Vitalicio de la República, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación, en su mensaje dirigido a la Nación el 17 de julio de 1975:

"A largo plazo es necesario llegar, mediante un ordenamiento adecuado del territorio a una distribución racional de una población en incremento dentro del exiguo espacio del territorio nacional".

"A mediano plazo, todos los esfuerzos deben tender a reunir las condiciones que permitan un crecimiento acelerado de nuestra economía".

"En el más corto plazo debemos poner término a la degradación del territorio nacional, a la dramática situación de nuestra agricultura, y proseguir el mejoramiento de las condiciones de producción y de vida del campesinado".

"De modo general, el insuficiente grado de educación no permite alcanzar un nivel de productividad que corresponda a condiciones satisfactorias de vida".

"Para hacer frente a las exigencias más urgentes del actual estado de nuestro desarrollo, he fijado tres grandes prioridades:

- la agricultura
- las infraestructuras industriales descentralizadas
- la educación y la formación profesional".

Y continúa el Presidente:

"El sector primario sigue teniendo primera prioridad; yo pido que las inversiones del Estado en el sector agrícola no sean inferiores a un 20 por ciento de los recursos públicos dedicados al desarrollo".

"En segundo lugar, se otorgará prioridad a la construcción de una infraestructura industrial descentralizada, en particular, a la producción y distribución de energía eléctrica. Un inventario exhaustivo de los recursos energéticos nacionales es sumamente deseable. Estoy consciente de que actualmente sería difícil alcanzar un sistema de educación universal y generalizada para toda la población en edad escolar. Sin embargo, declaro que es de importancia fundamental para la política económica la aplicación de un sistema de educación estrechamente vinculado a los objetivos de crecimiento de los sectores económicos rigurosamente adaptados a las necesidades del desarrollo".

## 2. La estrategia del desarrollo

La estrategia global contempla sobre todo la creación de condiciones para un despegue. Esta creación de condiciones exige el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las potencialidades físicas y humanas.

En la línea de esta estrategia, los sectores prioritarios definidos en las grandes opciones absorberán el 75.8 por ciento de las inversiones públicas programadas; el sector primario recibirá un 35.9 por ciento, del cual un 18.8 por ciento corresponderá a la agricultura y un 17.9 por ciento a la minería; los transportes y las comunicaciones recibirán un 19.0 por ciento, el agua y la energía un 15.0 por ciento, la salud un 8.1 por ciento, la educación y la formación profesional un 5.8 por ciento y los demás sectores un 16.1 por ciento.

Tales inversiones permitirían obtener una tasa de crecimiento anual promedio de un 5 por ciento del producto interno bruto global, y tasas medias anuales de crecimiento sectorial de un 3 por ciento para la agricultura, un 6.5 por ciento para la educación, un 7.8 por ciento para los transportes, un 9.75 por ciento para agua y electricidad, y un 10.25 por ciento para las minas.

Dentro de dicho marco, las estrategias contempladas para los sectores prioritarios son las siguientes:

- Para la agricultura, la tarea más importante durante esta fase quinquenal consistirá en movilizar los recursos disponibles a fin de integrar a la población rural al proceso de desarrollo socioeconómico del país.
- Para la educación y la formación profesional, se tratará de preparar para el futuro jóvenes capaces de integrarse en su medio socioeconómico, así como de conseguir una mayor eficiencia del sistema educativo del país mejorando la calidad de su equipamiento, de los programas y del personal docente.
- En lo que respecta a transportes y comunicaciones, el objetivo consistirá en aumentar el nivel de las infraestructuras y mejorar la eficacia de su utilización.
- Para la energía y el agua, el objetivo general consistirá en proporcionarlos a todas las regiones del país, y la estrategia se orienta principalmente hacia el refuerzo institucional de los organismos responsables y el estudio de los recursos energéticos e hidráulicos.
- Para las minas, convendrá continuar la investigación de las potencialidades mineras del país, y, en su caso, emprender la respectiva explotación. El Plan Minero, por lo consiguiente, tenderá a realizar programas de reconocimiento y de prospección de los yacimientos mineros del país y a proceder al equipamiento de zonas de explotación.

#### IV. DIMENSION SOCIAL Y DIMENSION ESPACIAL DE LA PLANIFICACION HAITIANA

El sistema de planificación de la República de Haití se desarrolla dentro del marco de una realidad social y de una organización espacial que presentan las siguientes características esenciales:

- La población presenta una estructura demográfica joven; alrededor de un 62 por ciento de la población tiene menos de 25 años. Además, la gran mayoría de la población habita el medio rural. El resto, que vive en medios urbanos, se concentra en el área metropolitana de Puerto Príncipe, en una proporción del 60 por ciento. La corriente migratoria interna y externa es de gran importancia. El sector agrícola ocupa un 74 por ciento de la población económicamente activa, la cual está afectada por un fuerte subempleo.

- La distribución de la renta es muy desigual. Las diferencias son más marcadas en el medio urbano, especialmente en el área metropolitana de Puerto Príncipe, que en el medio rural.

- El espacio haitiano se caracteriza por disparidades regionales en cuanto a nivel de actividad y de ingreso. La red urbana se caracteriza por un desarrollo a lo largo de las planicies costeras, un desarrollo marcado de la capital, una población excesivamente concentrada en lo que respecta al grupo de bajos ingresos en el área metropolitana de Puerto Príncipe, un deterioro creciente de la estructura urbana en la mayor parte de las ciudades y falta de oportunidades de empleo remunerativo en el conjunto de las ciudades.

- El espacio rural cultivable, que es muy limitado, está sumamente dividido e insuficientemente regado. La economía rural, que es esencialmente de subsistencia, presenta como principales factores limitantes la fuerte presión demográfica sobre las tierras agrícolas, al arcaísmo de las técnicas de cultivo, la insuficiencia en la utilización de insumos y los cataclismos naturales.

#### 1. Contenido social y espacial del Plan

##### 1.1 Objetivos

El Plan 1976-1981 se ha fijado como objetivos los de aumentar el nivel de calificación de la mano de obra e integrarla progresivamente al proceso de producción económica y social, de mejorar la distribución del ingreso generado por el crecimiento y de crear condiciones favorables para una mayor movilidad social, para el incremento de la participación social y para un comportamiento individual y colectivo más propicio al desarrollo.

Desde el punto de vista sectorial, se pone el acento sobre el mejoramiento cualitativo del sistema de educación, sobre el aumento de la expectativa de vida al nacer y el establecimiento de una red sanitaria capaz de proporcionar a toda la población los adecuados cuidados de salud; sobre la aplicación en materia de vivienda de programas de habitación adaptados a cada una de las categorías socioeconómicas, otorgando prioridad al grupo social menos favorecido.

En el ámbito espacial, los objetivos formulados consisten principalmente en reducir el desequilibrio rural-urbano e interurbano, a fin de favorecer el armonioso desarrollo del territorio, fomentar las infraestructuras técnicas e industriales descentralizadas y poder así reorientar el crecimiento de los sectores productivos y crear el marco institucional necesario a la promoción del desarrollo en todos los niveles del sistema de planificación.

## 1.2 Estrategia

Los aspectos esenciales de la estrategia en el ámbito social consisten en formular una política de población, crear un máximo de empleos, diversificar las actividades rurales, elevar el nivel de ingreso de las categorías sociales menos favorecidas, estimular las iniciativas locales.

En el nivel sectorial, se trata, en educación, de incrementar moderadamente las tasas de matrícula dentro del sistema, asegurar una mejor repartición de la escolaridad a través de las diferentes regiones del país y mejorar la formación de los maestros.

En el sector salud, la línea esencial de la estrategia consiste en extender y en reforzar la red de los establecimientos de salud, conforme con la regionalización de los servicios médico-sanitarios.

En materia de vivienda, se contempla intensificar las investigaciones, afianzar las instituciones y emprender programas de construcción para las categorías socioeconómicas menos favorecidas.

La estrategia global de desarrollo regional consta de tres partes:

- La jerarquización de la estructura urbana según categoría de ciudades, de acuerdo con la importancia de sus diferentes funciones económicas, sociales y administrativas, y el papel que tendrán en el proceso de desarrollo.
- El ordenamiento del espacio rural en función de la vocación propia de las distintas zonas, de sus potencialidades, tomado en cuenta las interrelaciones urbano-rurales observadas y las zonas de influencia a las cuales pertenecen.

- La determinación de los límites regionales.

## 2. Perspectivas

En un plazo prudencial, se aportarán al sistema de planificación las siguientes mejoras:

- Mejor coordinación entre las fases de formulación y de ejecución de los planes.
- Efectiva descentralización del sistema, para atender mejor, a nivel local y regional, las aspiraciones de la población.
- Refuerzo y adaptación de la administración pública a las exigencias del desarrollo.
- Mayor participación del sector privado en el proceso de planificación.
- Extensión y perfeccionamiento de los sistemas de información, a fin de mejorar la planificación de corto plazo y facilitar una permanente evaluación de la utilización de los recursos productivos.

En el ámbito social, los esfuerzos deben tender a:

- Definir la sociedad futura deseable para el florecimiento de todos los atributos individuales y colectivos.
- Lograr mayor coherencia entre las prioridades, objetivos y políticas y los resultados del análisis de la situación social.
- Alcanzar una aplicación más eficaz de las medidas necesarias para la ejecución de programas y proyectos, con el fin de alcanzar una máxima utilización y valorización de nuestros recursos productivos, a fin de alcanzar el desarrollo integral del individuo.
- Conseguir la gradual instauración de un estilo de desarrollo que se base cada vez más en una mayor participación de la población y del conjunto de las instituciones nacionales, así como sobre un incremento y mejor utilización del ahorro nacional para disminuir el nivel de dependencia externa.

Desde un punto de vista espacial, se destacarán especialmente:

- La intensificación y profundización de los estudios relativos al acondicionamiento del territorio, definiendo criterios nacionales para establecer el grado de homogeneidad y de polarización de las regiones y determinando las principales variables técnicas y socio-económicas de planificación regional adaptadas al marco nacional.
- La búsqueda de medios destinados a mejorar la relación de precios del intercambio, por una parte entre la capital y otros centros urbanos y, por otra, entre centros urbanos y zonas rurales.
- Refuerzo de las vinculaciones socioeconómicas existentes entre los centros urbanos y las zonas rurales, así como entre las diferentes ciudades del país.



NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y EL  
SISTEMA DE DIRECCION DE LA ECONOMIA EN CUBA <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Trabajo presentado por la Junta Central de Planificación de la República de Cuba a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela entre el 13 y el 16 de abril de 1977.



## I. INTRODUCCION

Antes del triunfo de la Revolución, existía en Cuba un grupo de instituciones que, de acuerdo al enunciado de sus objetivos, debían participar en la promoción del desarrollo económico.

Estas instituciones no podían cumplir con sus objetivos por tres razones fundamentales:

- La propiedad de los medios de producción estaban en manos privadas, en muchos casos dependientes de monopolios extranjeros, que solamente tenían como propósito el obtener las mayores ganancias posibles.
- El comercio exterior y el control de la divisa no estaba centralizado.
- Las instituciones oficiales eran oficinas para satisfacer ambiciones políticas, no contando con recursos y personal técnicamente calificado.

Como resultado de lo anterior, se carecía de estadísticas confiables y estudios económicos que permitieran acometer con eficiencia las tareas preliminares de planificación.

Esto obligó en medio de las grandes tareas que imponía la administración de las empresas nacionalizadas, del bloqueo económico y de las actividades de la defensa, a enfrentar los problemas del desarrollo económico, comenzando casi de la nada y teniendo que estructurar al mismo tiempo todo el mecanismo de planificación y dirección integral de la economía.

En este escenario de grandes y profundas transformaciones en marzo de 1960 se crea la Junta Central de Planificación, con amplias facultades en cuanto a la determinación de los planes de desarrollo económico y social.

## II. PLAN ANUAL

En 1961 comienza a laborarse intensamente, junto con economistas latinoamericanos y del campo socialista, en el estudio y adaptación de una metodología que debía ser empleada ese mismo año en la confección del plan económico del año siguiente. De esta forma, 1962 fue proclamado como "Año de la Planificación".

Esta etapa puede caracterizarse como de intenso aprendizaje. Miles de trabajadores se incorporaron por primera vez a las tareas de la planificación y en un corto tiempo se familiarizaron con los conceptos y procedimientos del plan.

También en estos años se sentaron las bases para el desarrollo de la estadística, y se comenzó a disponer de la información económica que requerían las tareas de planificación.

A partir de 1962, se han elaborado ininterrumpidamente los planes anuales, con un perfeccionamiento progresivo en los métodos de elaboración y un incremento de su efectividad como instrumento de dirección económica.

Así, por ejemplo, durante un período, la elaboración del plan anual constaba de tres etapas, denominadas de Cifras Preliminares, Cifras de Control y Cifras Directivas.

En la etapa de Cifras Preliminares, JUCEPLAN elaboraba una versión preliminar del plan que servía de referencia para el intercambio de criterios con los diferentes organismos globales y sectoriales de la economía. Sólo después que se efectuaba esta etapa de consultas, la JUCEPLAN procedía a someter la propuesta de plan al Partido y Gobierno, y a confeccionar y emitir las Cifras de Control, que constituyen una relación de indicadores técnico-económicos que le definen a cada organismo los objetivos a alcanzar y los principales recursos con los que cuenta.

Una vez que los organismos presentaban sus proyectos de plan, la JUCEPLAN realizaba un último ajuste y procedía a emitir las Cifras Directivas, las cuales, con un alcance similar al de las Cifras Control, recogen en síntesis el plan de la economía a nivel nacional.

Según se fue alcanzando un mayor grado de experiencia, y se contó con proyecciones a más largo plazo de la economía, fue posible eliminar la etapa de Cifras Preliminares y que la JUCEPLAN procediera directamente a la emisión de las Cifras de Control, logrando con ello un considerable ahorro de tiempo y esfuerzo.

Otros perfeccionamientos que se introdujeron en la planificación anual fueron el desglose y control trimestral del plan y la desagregación y discusión por provincia - y hasta el nivel de las fábricas - de las Cifras de Control del Plan, con una activa participación de los trabajadores.

Debe señalarse, sin embargo, que durante un período, principalmente entre 1967 y 1970, el énfasis fundamental de la planificación se dirigió a la administración directa de los recursos, descuidándose los aspectos financieros y de costos.

Es precisamente a partir de 1970, derivado del análisis realizado por el Comandante en Jefe, Fidel Castro, de los errores en el proceso de dirección económica del país, que se inicia una etapa de fortalecimiento de la planificación, la cual tiene su expresión en los avances que se logran en este campo en el período 1971-75, y que pueden resumirse en:

- Mayor participación de los trabajadores en la elaboración del plan.
- Desarrollo de categorías del plan, anteriormente relegadas.
- Mejoramiento del control del plan y elevación de su papel como instrumento de dirección económica.
- Comienzo de la aplicación, aunque aún incipiente, de la computación electrónica, para la confección del plan.

También en este período se elaboran proyecciones a mediano plazo hasta 1975, y el Primer Plan Quinquenal 1976-1980, así como también se da inicio a la coordinación de planes económicos con los países socialistas miembros del CAME.

### III. PLAN QUINQUENAL

Hasta fines de los años sesenta el eje de los trabajos de planificación lo había constituido el plan anual; independientemente de algunas proyecciones a mediano plazo realizadas en ese período. Es a partir de 1969 que se inician en la Junta Central de Planificación los trabajos que habrían de constituir los antecedentes más cercanos del Plan Quinquenal 1976-80. En esa fecha, se comenzaron las proyecciones para el conjunto de la economía que abarcaban el decenio 1971-80. Conjuntamente, los organismos sectoriales prepararon proyecciones de sus ramas, basadas en las ideas y proyectos de desarrollo que en principio estaban siendo considerados para 1971-80. Estos trabajos perseguían examinar el mayor número de alternativas posibles y no estaban, por tanto, enmarcados en una limitación "a priori" de recursos. Los mismos sirvieron para enriquecer

la proyección elaborada por la JUCEPLAN, constituyendo en su conjunto la base para otras proyecciones más detalladas que se realizaron para el período hasta 1975.

La responsabilidad fundamental en la elaboración de dichas proyecciones recayó en la JUCEPLAN, si bien desde un primer momento se estableció un estrecho contacto de trabajo con los principales organismos sectoriales y globales del país. Los trabajos de proyección hasta 1975 concluyeron a inicios de 1972 y, aunque los mismos no tenían el alcance de un plan a mediano plazo, constituyeron un instrumento de gran utilidad para orientar y enmarcar los planes anuales elaborados en esos años.

Estas proyecciones sirvieron también de base para la discusión de los favorables convenios suscritos con la Unión Soviética, a fines de 1972, que estipulaban el volumen y estructura del intercambio comercial en 1973-75, y los programas inversionistas que se ejecutarían con la colaboración económica de la URSS.

En el campo de la planificación, estos trabajos permitieron ganar valiosas experiencias, con vista a poder acometer la elaboración de un plan quinquenal en toda su extensión.

#### Condiciones para la elaboración del Plan Quinquenal

Una premisa importante del Plan Quinquenal lo constituyó también el grado de consolidación y desarrollo alcanzado por la economía cubana. Por una parte, comienzan a madurar los esfuerzos realizados en años anteriores en el desarrollo de la infraestructura; la formación de cuadros; el equipamiento de los sectores de construcción, agropecuario y transporte; el mejoramiento genético de la ganadería y la introducción de variedades de alto rendimiento; etc. A partir de 1972 se reduce en forma sustancial el desbalance financiero interno, mejorando significativamente la relación entre la oferta y la demanda de bienes de consumo.

Debe destacarse que los cambios realizados en los métodos de dirección económica, derivados del análisis efectuado en julio de 1970, así como el mejoramiento organizativo e institucional que se empieza a alcanzar en el país, también repercuten favorablemente sobre la actividad económica y, en especial sobre la productividad, la cual muestra un crecimiento sostenido en dicho período.

Otro factor importante en la determinación de condiciones favorables para la elaboración del plan quinquenal fue el ingreso de Cuba al CAME y su incorporación a los trabajos de coordinación de los planes económicos nacionales que se llevan a cabo por los países de la comunidad socialista.

La coordinación de planes es un proceso de consultas bilaterales y multilaterales que se efectúa entre los países miembros del CAME, coincidente con el período de elaboración de sus respectivos planes quinquenales. A través de estas consultas se determinan los volúmenes del intercambio comercial para el siguiente quinquenio, así como la colaboración económica para la realización de proyectos inversionistas, tanto sobre una base bilateral, como multilateral.

Como se expresara anteriormente, en 1972 se firmaron convenios de intercambio comercial y colaboración económica con la URSS para el período 1973-75, que representaron un primer paso en el aseguramiento externo de la economía, a un plazo mayor que el año calendario. Para el quinquenio 1976-80, esta coordinación se hizo extensiva al resto de los países socialistas.

Esta posibilidad de determinar para un período de 5 años el destino y los precios de las exportaciones, al igual que el suministro de un gran número de productos de importación fundamentales, representa un elemento de estabilidad de excepcional importancia para la economía cubana. Debe tenerse presente que más del 90 por ciento de las exportaciones cubanas se concentran en unos 6 tipos de productos, cuyos precios experimentan grandes fluctuaciones en el mercado mundial.

Como resultado de los convenios para el intercambio comercial y la colaboración económica firmados con los países miembros del CAME, aproximadamente un 60 por ciento del intercambio comercial del quinquenio 1976-80, así como el desarrollo de programas inversionistas fundamentales como el de energía eléctrica, refinación de petróleo, textil, azúcar, níquel, transporte ferroviario, puertos, implementos agrícolas, radio y televisores y otros, han sido garantizados en el período. A este respecto deben destacarse los acuerdos alcanzados con la Unión Soviética, que permiten una relación de intercambio estable, a partir de un precio preferencial establecido para el azúcar, además de condiciones de financiamiento propicias para el desarrollo.

#### Método de elaboración del Plan Quinquenal

En la práctica de la planificación de los países socialistas, el plan a mediano plazo o plan quinquenal constituye el instrumento principal de dirección económica.

Ello se explica por cuanto las decisiones sobre el proceso inversionista, que son en definitiva las que marcan las direcciones fundamentales en el desarrollo de la economía, sólo pueden ser adecuadamente planteadas y evaluadas en un período no menor de 5 años.

El plan a largo plazo permite analizar y orientar las tendencias fundamentales en el desarrollo de la economía, así como los procesos de un prolongado período de gestación o cuyas tendencias sólo pueden apreciarse con una óptica amplia, como es el caso de la formación de cuadros calificados, la utilización de los recursos naturales, los aspectos estratégicos de la economía, el desarrollo científico-técnico, etc.

Pero la forma de implementar las conclusiones que se derivan del plan a largo plazo debe, en definitiva, ser determinada dentro de los marcos del plan quinquenal.

El plan anual, por otra parte, es un plan mucho más detallado que el plan quinquenal. En él se plasma en forma concreta la política económica trazada. El plan anual debe, además, encontrar soluciones a las situaciones coyunturales sin comprometer los objetivos a mayor plazo.

Las características del plan quinquenal se reflejan en los métodos utilizados para su elaboración y la importancia que juegan sus distintas partes. Así, por ejemplo, el nivel de detalle del plan quinquenal es menor con relación al plan anual; las inversiones y el análisis de alternativas tiene un papel preponderante; el análisis del efecto regional cobra mayor importancia; etc.

No obstante lo anterior, debe señalarse que los métodos generales de planificación que rigen el plan anual, en lo fundamental, conservan su vigencia.

Al igual que en el plan anual, es necesario establecer los objetivos más generales del período y compatibilizarlos con los recursos disponibles por medio de un modelo global.

A su vez, esta relación tarea-recurso debe ser determinada para los diferentes sectores, a fin de que sirva de marco general a las proyecciones sectoriales correspondientes. De este modo se tiene, por ejemplo, que la proyección del sector agropecuario debe dar respuesta a qué alternativa cumple mejor con el objetivo de incrementar la oferta de proteína animal en el consumo, para unas limitaciones dadas de inversión y recursos internos y externos, señalando la proporción más adecuada en el incremento de las producciones de carne de res, porcina, de ave, etc.

Además de las proyecciones sectoriales, también resulta conveniente la elaboración de estudios de apoyo, que son trabajos de análisis enfocados sobre determinados problemas, y cuyo objetivo es brindar mayores elementos de decisión en la elaboración del plan.

Para garantizar la consistencia del plan se confeccionan balances nacionales para las diferentes categorías globales del plan, y balances materiales que incluyen unos 200 productos fundamentales para la economía.

Entre los balances nacionales que juegan un papel más activo en la conformación del plan quinquenal están los siguientes:

- balance del producto social global
- balance de los fondos fijos
- balance de la renta nacional
- balance de ingresos y gastos de la población
- balance de los ingresos y gastos del Estado
- balance de pagos con el exterior
- balance de recursos laborales

El sistema de balances materiales permite asegurar un alto grado de consistencia material en los planes. Para el Plan 1976-80 el número de productos para el cual se efectuaron balances de fuentes y destinos fueron unos 200, cantidad algo inferior a la correspondiente al plan anual, pero referidos a productos decisivos para la economía.

#### Etapas de elaboración del Plan Quinquenal

Los trabajos para la elaboración del Plan Quinquenal se iniciaron a principios de 1974. Los objetivos, en una primera etapa, que se extendió hasta finales de 1974, eran conformar una primera versión del plan, así como detectar los principales problemas que sería necesario someter a la consideración de los niveles superiores de la Dirección Política y del Gobierno.

Debe significarse que, por ser este el Primer Plan Quinquenal que se elaboraba en toda su extensión y con la participación de todos los organismos del país, fue necesario preparar, también en 1974, una metodología que recogiera los aspectos conceptuales y formales que debían tenerse en cuenta en la versión definitiva del plan. Conjuntamente con la metodología, se preparó un sistema para el procesamiento electrónico de la información.

Una vez discutido por la Dirección del Partido y del Gobierno el proyecto de plan presentado, así como los criterios de los organismos centrales, se dieron las orientaciones correspondientes y se instruyó a JUCEPLAN para que confeccionara las Cifras de Control del plan 1976-1980, que servirían de marco para las proyecciones de los diferentes organismos. Estas proyecciones debían ser ejecutadas conforme a la nueva metodología.

En esta segunda etapa los organismos debían, además, desagregar las Cifras de Control correspondientes a su actividad, por provincias.

Los aspectos principales que se analizaron por las instancias provinciales fueron la producción, las inversiones, la fuerza de trabajo, y el balance de ingresos y gastos de la población, conjuntamente con el plan de circulación mercantil. En este análisis de los factores regionales debe destacarse la participación del Instituto de Planificación Física, especialmente en lo referente a la ubicación de las inversiones.

En el mes de agosto de 1975 se concluyó el trabajo de los organismos y de las provincias quienes presentaron sus propuestas a la JUCEPLAN. Hasta el mes de octubre, la JUCEPLAN analizó y compatibilizó las propuestas recibidas, conformando de este modo una propuesta integral que contaba con un análisis de los principales aspectos y alternativas del plan.

Estos materiales sirvieron de antecedentes para la preparación de las tesis sobre el desarrollo de la economía en el quinquenio 1976-80, que se discutieron y aprobaron en forma de Directivas en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en diciembre de 1975.

Es necesario destacar la trascendencia que ha tenido el Primer Congreso del Partido en el campo de la economía. Además de acordar la Plataforma Programática del Partido Comunista de Cuba, que traza las direcciones a seguir y los objetivos a lograr en las esferas política, económica y social, en el Congreso se aprobó, junto con las Directivas del primer Plan Quinquenal 1976-80, los lineamientos del Sistema de Dirección de la Economía y la nueva División Político-Administrativa del país.

El Sistema de Dirección de la Economía, cuyas características se exponen en el siguiente capítulo, permitirá continuar aumentando la eficiencia en el uso de los recursos productivos; lograr una participación más efectiva de los trabajadores en la gestión económica; desarrollar una conciencia económica en los cuadros de dirección y en las masas; y descentralizar la gestión económica. A su vez, la nueva División Político-Administrativa, que amplía el número de provincias de 6 a 14 y que elimina la Región como eslabón intermedio de dirección, permitirá disponer de unidades territoriales más uniformes, capaces de llevar adelante mayor número de funciones en la planificación y dirección de las actividades económicas y sociales

Estas medidas que se refuerzan y complementan, significarán un gran paso de avance y consolidación de los éxitos alcanzados por la Revolución en el frente económico.

#### IV. EL SISTEMA DE DIRECCION DE LA ECONOMIA

La posibilidad de lograr el alto grado de eficiencia característico del sistema de producción socialista se debe a la existencia de la propiedad social de todos los medios de producción, y la dirección de la producción social, sobre la base de la utilización consciente de las leyes económicas del socialismo.

Sobre esa base, las medidas económicas a introducir en el país en los próximos años, se encaminan principalmente a:

- la elevación de la eficiencia de la producción y los servicios introduciendo mejoras en el sistema de planificación, gestión y dirección centralizada de la economía;
- desarrollar y armonizar un sistema de estímulos económicos tanto para los trabajadores individuales, como para todo el colectivo;
- la utilización consciente de las leyes económicas en la dirección de la economía nacional.

La necesidad de ir a la búsqueda de un método de dirección de la producción social que refleje la correspondencia de las relaciones de producción con el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, fundamenta la implantación del Sistema de Dirección de la Economía, el cual expresa la respuesta institucional dada por el Estado Socialista, bajo la dirección del Partido, a los requerimientos de las leyes económicas que rigen el modo de producción, mediante medidas sociales económicas y administrativas basadas en el conocimiento de esas leyes.

La eficiencia del Sistema de Dirección de la Economía estará determinada, precisamente, por el grado de conocimiento que se tenga de los requerimientos de las leyes económicas que rigen en el socialismo, y la forma concreta en que se vinculen estas leyes y categorías de las relaciones de producción socialistas, las cuales determinan el funcionamiento de la economía; por tanto, el Sistema no es un problema acabado, sino que en la medida que se van transformando y desarrollando las relaciones socialistas de producción, a su vez se desarrolla y perfecciona, por lo cual no debe verse como un problema estático, sino en la dinámica de su desarrollo.

### Características generales

El Sistema de Dirección de la Economía se basa en el funcionamiento de las empresas, bajo el denominado cálculo económico, pero en una variante restringida del mismo.

Es un Sistema de Dirección centralizada, que asegura la iniciativa y activa participación de las unidades de producción y colectivos de trabajadores, con mayor amplitud en cuanto a la gestión, y restringida en el ámbito de la planificación. El esquema general del proceso de dirección es de este tipo:

Estado --- Empresa --- Trabajadores

De esta forma, se reconoce la existencia de distintos niveles de decisión, cada uno vinculado a los otros, y dependientes del superior, formando un todo armónico.

El sujeto principal de la planificación es el Estado, como representante del conjunto de la sociedad, mientras que el sujeto principal de la administración de los recursos es la Empresa.

De esta forma, se refuerza la actividad de planificación de la economía nacional, en el aparato central y sectorial, liberándolo de la gestión y administración operativa de los recursos, y se crean nuevos métodos de control y estímulo para el desarrollo de una conciencia económica entre los cuadros administrativos y políticos.

Las relaciones entre las empresas estatales socialistas van a tener un carácter mercantil y, por consiguiente, la necesidad de medir en dinero los gastos y resultados de la actividad económica, ya que las empresas cubrirán sus gastos con sus propios ingresos, economizando sus medios y creando, además, como norma, un excedente o plus producto y rentabilidad.

Estos métodos se vinculan orgánicamente a los métodos específicos de control por parte del Partido, la UJC, las organizaciones de masas y, principalmente, los sindicatos y los órganos del Poder Popular.

El Sistema de Dirección de la Economía requiere de un trabajo político e ideológico intenso que haga énfasis en la responsabilidad de cada trabajador y de cada colectivo en el cumplimiento del deber social, de los planes técnico-económicos de las empresas y del uso más racional y eficiente de los recursos puestos a su disposición en aras del desarrollo económico del país y del bienestar de toda la sociedad.

Los aspectos fundamentales que implica el establecimiento del Sistema son:

1. Empresas

- Nueva concepción.
- Personalidad jurídica y responsabilidad material por los incumplimientos de contratos.
- Relaciones de compra-venta.
- Sufragar los gastos con sus ingresos y ser rentables.
- Recibir crédito bancario.
- Recibir del Estado los medios básicos y los medios de rotación normados en posesión y no en propiedad.
- Realizar inversiones descentralizadas.
- Creación de fondos descentralizados.
- Vender o alquilar medios básicos ociosos.
- Realizar producciones marginales por decisión propia a partir de residuos, sin afectar el plan de producción principal.

2. Establecimiento del Presupuesto Nacional.

3. Modificación de las funciones de los organismos económicos y del Banco Nacional.

4. Creación de organismos:

- Comité Estatal de Finanzas.
- Comité Estatal de Precios.
- Comité Estatal de Abastecimiento Técnico-Material.
- Comisión de Arbitraje Nacional.

Teniendo presente que el aumento del papel de la ganancia como indicador no posee un carácter directivo para la evaluación de la eficiencia y la estimulación del trabajo de las empresas, ni a intensificar los estímulos materiales, colectivos e individuales, estas medidas tienen gran importancia, pero sólo se justifican en el grado en que promuevan el funcionamiento del sistema integral de planificación y de dirección científica centralizada de la economía.

## Las Empresas

La Empresa de producción o servicios es una célula, eslabón estructural, en el sistema de las relaciones de producción del socialismo, que constituye una parte orgánica, indisoluble, de toda la economía nacional planificada, cohesionada por la unidad de objetivos y dirección.

Las Empresas serán creadas por el organismo superior correspondiente y sus medios básicos y fondos de rotación iniciales se formarán mediante inversiones centralizadas del Estado.

La formación de la empresa tiene que responder a las relaciones económicas objetivas dadas: en primer lugar, por el nivel técnico-económico y, en segundo lugar, por el nivel organizativo.

El conjunto de factores que caracterizan la formación de las empresas son los siguientes:

1. La cohesión técnico-económica y objetiva del proceso de producción.

Esta condición permite, a partir del grado de concentración de la producción sobre la base de un nivel de especialización, combinación, mecanización, etc., garantizar la comunidad de intereses de los trabajadores, con el interés de la empresa y de la sociedad.

2. La independencia relativa.

La empresa, como conjunto técnico-económico internamente coherente, resulta diferenciado con respecto a los restantes núcleos que conforman la actividad económica, lo que plantea la necesidad de una relativa autonomía económica-operativa en su gestión.

3. La unidad territorial que garantice la mayor racionalidad en la organización, planificación, control y administración de la empresa como un todo orgánico.

Atendiendo a su subordinación, se clasifican en empresas locales y nacionales.

La empresa de producción o servicio tendrá personalidad jurídica y funcionará bajo los principios siguientes:

- a) Dispone de autonomía económico-operativa, dentro de los límites establecidos por la ley, ejerce los derechos de posesión (no propiedad), administración y utilización de los bienes que le hayan sido otorgados.

- b) Realiza su actividad económico-productiva bajo la dirección directa del organismo inmediato superior, en correspondencia con el plan de la economía nacional, según los fines de la actividad de la empresa y el destino de los bienes.
- c) Como regla general, debe cubrir sus gastos con sus ingresos garantizando, además, un margen de ganancia.
- d) En toda su actividad está obligada a respetar la legislación socialista y la disciplina del Estado. Los derechos que le son concedidos deben ser usados en beneficio de la economía nacional y del personal de la empresa.
- e) Elabora el plan técnico-económico a partir de los índices directivos y de acuerdo a la metodología establecida al efecto.
- f) Compra con sus recursos propios los medios de rotación y una parte de los medios básicos que necesita, y vende su producción o servicio de acuerdo con las reglamentaciones establecidas.
- g) Realiza contratos de compra y venta de acuerdo con las normas vigentes.
- h) Posee cuenta bancaria de operaciones (ingresos y egresos).
- i) Tiene derecho a recibir créditos, según las normas establecidas.
- j) Lleva contabilidad propia y se rige por el Sistema Nacional de Contabilidad.
- k) Crea y dispone de fondos descentralizados de acuerdo con las normas establecidas.
- l) Responde materialmente por los incumplimientos de los planes y otras obligaciones, así como por el uso irracional de recursos, etc.

### Sistema de Planificación

En el Sistema de Dirección de la Economía Socialista, la planificación es el componente básico, dado que el mismo contiene todos los procesos socio-económicos e influye a la más racional utilización y distribución de los recursos materiales, humanos y financieros, al establecimiento de forma consciente de las proporciones.

Para garantizar el objetivo fundamental del Sistema, la satisfacción creciente de las necesidades materiales y espirituales de la sociedad, la planificación debe orientarse a la elaboración científicamente fundamentada de planes a largo, mediano y corto plazo, orgánicamente integrados.

En el sistema de planificación se integrarán los tres niveles económicos: global, ramal y de empresas, coordinados con su planificación territorial. El interés determinante y decisivo es de la economía nacional en su conjunto. Por lo tanto, los planes de las empresas se subordinan a los objetivos del desarrollo de las ramas y, a través de éstos, a los fines e intereses de la economía global del país.

El plan de la economía nacional es ley y la dirección estatal de la economía es llevada a cabo por la Asamblea Nacional del Poder Popular, por su Consejo de Estado y por el Gobierno designado por dicha Asamblea: El Consejo de Ministros y su Comité Ejecutivo.

El sistema de organismos de dirección y planificación de la economía nacional incluye:

- La Junta Central de Planificación, como máximo rector;
- Los Ministerios y organismos centrales.

En los niveles inferiores al nacional, el sistema de organismos de la dirección y planificación incluye los aparatos de planificación y control de los órganos del Poder Popular en provincias y municipios, y el de las propias empresas.

Un sistema de planificación exige la existencia de índices del plan a nivel nacional para cada rama y cada empresa.

El sistema de índices del plan global caracteriza los objetivos, medios, ritmos y proporciones de la economía nacional; el sistema de índices del plan de las ramas caracteriza la participación de las mismas dentro del plan de la economía nacional; y el sistema de índices del plan de las empresas caracteriza la participación de las mismas dentro del plan de la rama.

También, se prevé que en el sistema de índices del plan ramal y del plan de empresa se utilicen tres grupos:

- Índices directivos: cuya elaboración y decisión corresponde al nivel superior y que son recibidos como punto de partida para la elaboración de los planes.

- Índices no directivos: que son elaborados y propuestos por el organismo ramal, empresa o dirección administrativa provincial del Poder Popular, pero que requieren la aprobación del nivel superior.
- Índices autónomos: cuya elaboración y decisión corresponde al organismo ramal, empresa o dirección administrativa del Poder Popular, y no requiere aprobación del nivel superior.

En este sistema adquiere una importancia significativa el Plan Financiero, en el cual se reflejan las relaciones monetarias con:

- Las Empresas;
- El Sector Privado;
- El Presupuesto Estatal; y
- El Banco (crédito)

Además, también se muestran los ingresos y gastos de los fondos descentralizados creados en las empresas, de acuerdo a la reglamentación establecida.

La ejecución de las inversiones descentralizadas se realiza por las empresas financiadas con los recursos del Fondo de Desarrollo, o de la parte de la depreciación que queda en la empresa para reparaciones generales.

### El Sistema de Gestión

La gestión económica de las empresas y organismos estatales entre sí, y con el sector privado, será en base a la compra-venta, cobrándose y pagándose los productos vendidos y servicios prestados.

El contrato será la forma a través de la cual se efectuarán las transacciones mercantiles entre las empresas de la esfera de la producción material y los organismos de servicios.

Los medios básicos, en lo fundamental, son financiados por el Estado a través del presupuesto y, en forma descentralizada, con fondos a disposición de la empresa.

La empresa contratará, por gestión propia a los trabajadores necesarios.

Las empresas contarán con tres fondos descentralizados:

- a) Fondo de Desarrollo;
- b) Fondo Social;
- c) Fondo de Premios.

El Fondo de Desarrollo está destinado a la adquisición de equipos menores, para la reposición, ampliación y modernización, así como para el incremento de los fondos de rotación.

El Fondo Social es un fondo de estímulo colectivo destinado a medidas socio-culturales, en beneficio de los trabajadores (construcción y reparación de viviendas, círculos infantiles, centros de recreación, bibliotecas, comedores obreros, etc.)

El Fondo de Premios está destinado a pagar premios a los obreros, personal técnico y personal dirigente, según el resultado de la actividad económica.

Las relaciones de las empresas con el Estado se efectúan a través del presupuesto estatal:

Las empresas recibirán del presupuesto:

- Todos los recursos para el financiamiento de los medios básicos y de rotación.
- Las inversiones fundamentales.
- Los subsidios por pérdidas planificadas.

Las empresas entregarán del presupuesto:

- El impuesto de circulación.
- El impuesto sobre la utilidad planificada.
- Parte de la depreciación.
- Aporte a la seguridad social.
- Saldo libre de la utilidad.

Para poder establecer un control adecuado para medir la eficiencia de la gestión económica de las empresas y de los organismos estatales, será necesario la elaboración de un Sistema de Contabilidad y la modificación del Sistema de Información Estadística. Esto permitirá la correcta determinación de los costos, ingresos y egresos de los fondos descentralizados, etc., así como poseer los índices, criterios y métodos de cálculos a todos los niveles.

## El Sistema Financiero

Al Sistema Financiero corresponde, dentro del Sistema de Dirección de la Economía, abordar la planificación y el control eficiente de la formación de los fondos monetarios centralizados del Estado, las relaciones bancarias-crediticias, la circulación monetaria, los costos y los precios.

La creación de un sistema de precios coherentes y que responda a las exigencias de la medición de los gastos del trabajo social, constituye un instrumento indispensable en la buena gestión y dirección de la economía.

Los precios serán expresión y a la vez instrumento de la política económica del Estado, y factor destacado en la planificación.

El Sistema de Precios ha de contemplar la distinción de éstos en tres grupos: mayoristas, minoristas y de acopio.

El presupuesto estatal es el plan financiero principal, que representa el fondo de recursos monetarios centralizado por el Estado, destinado a:

- Fondo para consumo social, que garantice el desarrollo del nivel de vida de la población;
- Financiar la mayor parte de las inversiones básicas;
- Desarrollar las regiones más atrasadas;
- La defensa del país;
- El subsidio de actividades irrentables o incosteables.

Las fuentes fundamentales de ingreso al presupuesto provendrán del:

- Ingreso neto de las empresas, mediante el impuesto de circulación. Este impuesto representa una parte del plus-producto, se determina como diferencia entre el precio de empresa y el precio de venta a mayorista, y se descuenta automáticamente por el Banco, pasando directamente al presupuesto estatal, por lo que no puede utilizarse para el cálculo de la ganancia, la rentabilidad o cualquier otro índice de funcionamiento de la empresa;
- El impuesto sobre la ganancia planificada y otros impuestos;
- Aportes de las empresas para la seguridad social;
- Fondo de amortización.

El crédito constituirá un instrumento económico importante para elevar la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos y financieros, realizando un control monetario de las actividades de la empresa.

### Sistema de Estímulos

El principio de armonización de los intereses de la sociedad, de los colectivos y los individuos, es inherente a la esencia del socialismo. La sociedad tiene tanto interés en respetar los intereses de cada colectivo y de cada trabajador, como lo tienen los colectivos en la prosperidad general de la producción social. Pero este principio no se realiza de forma espontánea, sino que debe funcionar ininterrumpidamente el mecanismo que confirma, en la realidad, que los logros de cada colectivo y de cada trabajador, en interés de la sociedad, sean recompensados moral y materialmente.

Los objetivos de los estímulos que plantea el sistema son:

- a) Fortalecer el proceso de elaboración de los planes y su cumplimiento.
- b) Desarrollar la eficiencia en la actividad económica, estimulando a los colectivos que integran las empresas al aprovechamiento óptimo de los recursos que manejan.
- c) Abarcar a la totalidad de trabajadores de la empresa, incluyendo a aquellos que realizan trabajos no normados: personal técnico y de administración, etc.
- d) Desarrollar el espíritu colectivo, ya que los fondos descentralizados, incluyendo el destinado a premios individuales, depende del trabajo de la empresa en su conjunto.
- e) Desarrollar la conciencia económica y la responsabilidad en el cumplimiento del deber social de todos los cuadros dirigentes de la administración, técnicos y trabajadores en general

Como puede apreciarse, el plan de la empresa constituye el eje de su gestión, aplicándosele mecanismos económicos y administrativos que coadyuven a su elaboración, control y ejecución. También es importante señalar que en los objetivos anteriormente enunciados inciden estímulos morales y materiales que van a garantizar el cumplimiento del principio de la responsabilidad material en el sistema de dirección propuesto.

Entre los mecanismos y medidas para el desarrollo del estímulo moral se encuentran los siguientes:

- a) Desarrollo y perfeccionamiento del sistema de estímulos morales actualmente existente.
- b) Desarrollo de la emulación y su vinculación, fundamentalmente, a estímulos morales.
- c) Desarrollo de las formas de reconocimiento al trabajo voluntario.
- d) Selección de las mejores empresas y su reconocimiento social por diversas vías: prensa, actos locales de homenaje, etc.
- e) Señalamiento público de las empresas ineficientes.
- f) Selección para becas y cursos especiales, etc.
- g) Los que se derivan de los métodos adecuados de promoción de cargos.

Dentro de los estímulos materiales colectivos, se tienen los antes mencionados.

Por último, la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, según se plantea, "deberá producirse de manera gradual en un período relativamente largo, debido a la necesidad de crear previamente una serie de condiciones básicas actualmente inexistentes. Asimismo, la complejidad y diversidad de los procesos económicos hacen recomendable que la implantación del Sistema comience por la experimentación en un grupo de empresas seleccionadas, que serán representativas de la mayoría de las actividades económicas existentes en el país. Además, se hace indispensable la elaboración y establecimiento de nuevas metodologías, metódicas y normas, etc., y la reestructuración correspondiente del aparato estatal".

DEBATE/ JOHN KENNETH GALBRAITH, HENRY WALLICH,  
MELVILLE J. ULMER, MURRAY L. WEIDENBAUM

LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL: EL PRO Y EL CONTRA <sup>1/</sup>

Este debate tuvo lugar en la reunión anual de la Unión de Asociaciones de Ciencias Sociales (Allied Social Sciences Associations) celebrada en Dallas, Texas, el 29 de diciembre de 1975. Fue auspiciado por la Asociación Estadounidense de Economía (American Economic Association) y se publicó en la revista Challenge mediante permiso de dicha asociación. John Kenneth Galbraith, antes profesor de la Universidad de Harvard, termina para la BBC de Londres una serie de trece capítulos acerca de la historia de las ideas económicas. Henry Wallich es miembro de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos. Melville J. Ulmer es Profesor de Economía de la Universidad de Maryland. Murray L. Weidenbaum es titular de la Cátedra Universitaria Distinguida Mallinckrodt (Mallinckrodt Distinguished University Professorship) de la Universidad de Washington. Presidió el debate Myron E. Sharpe, director de Challenge.

John Kenneth Galbraith: No presentaré una defensa de la planificación, porque, me encuentro ante un público de gran inteligencia, gran libertad de espíritu y profunda capacidad perceptiva. Ya saben ustedes que la planificación es - dentro del aparato gubernamental de los Estados Unidos - una actividad que ya estamos desarrollando; que ya se ha hecho necesaria como respuesta a las circunstancias y ante el cambio institucional. Por ello, se trata de defender una planificación mejor, hecha en forma más consciente, y - cosa que creo de gran importancia - con claridad en los términos. Creo que la planificación debe llamarse por su nombre: planificación.

Pensemos en la escala que actualmente tienen dichas actividades de planificación dentro del gobierno de los Estados Unidos. El caso más evidente es por supuesto, el del Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers), el cual realiza proyecciones macroeconómicas y señala las políticas adecuadas en relación con dichas proyecciones. El Consejo tiene clara jurisdicción al menos en cuanto al asesoramiento en política fiscal y monetaria.

---

<sup>1/</sup> La versión de este debate apareció en la edición de marzo-abril de 1976 de la Revista Challenge. El Boletín de Planificación pública este artículo con la debida autorización de la Dirección de la Revista. La traducción al español ha sido realizada por CEPAL.

Como dijo ayer el profesor Lindbeck en su excelente discurso, el proceso de administración macroeconómica moderna es una empresa multisectorial compleja, en la cual surgen, entre otras cosas, problemas de política salarial y de ingresos. Supongo que el Consejo de Asesores Económicos se encuentra actualmente muy interesado en las negociaciones salariales de 1976 y en los efectos de un mercado laboral posiblemente más fuerte. Es una jurisdicción que también comparte el Departamento del Trabajo. En las últimas dos semanas hemos observado algunos trabajos de planificación en aquel Departamento, los cuales corresponden a las concesiones obtenidas de los sindicatos en relación con la deplorable ley sobre los desfiles con carteles en lugares públicos.

Vemos también gran actividad de planificación en un campo con el cual yo solía estar muy vinculado: el de la agricultura. En el pasado, hubo un tiempo en que Earl Butz fue considerado el líder del sector conservador de la economía agraria profesional, mientras a mí se me relacionaba con el sector progresista. Desde nuestras respectivas posiciones, fue creándose entre nosotros un cierto respeto mutuo. Aun cuando Earl sigue ubicándose en el sector conservador, ahora último se ha estado dedicando bastante abiertamente a una planificación de largo plazo en lo que respecta a las exportaciones agrícolas. Esto sucede en una parte de la economía en la cual todos reconocen el considerable papel que cabe a las fuerzas del mercado, incluso aquellos que dudamos de la continuidad del poder de tales fuerzas.

Es un lugar común decir que durante este último año se han realizado muchas actividades de planificación en el campo de los recursos energéticos y de la conservación. Y, en realidad, la legislación destinada a poner en práctica dicha planificación sólo se ha promulgado hace algunos días. En esta materia, la necesidad de planificación es ampliamente reconocida por una Administración declaradamente conservadora. Lo que caracteriza en este campo a la Administración es su renuencia. No se refiere a un planificador, sino a un zar, probablemente porque un zar se considera más democrático que un planificador. (Podría ser también porque nadie ha informado a los Republicanos lo que vino después de los zares.)

Podría seguir adelante y referirme a la amplísima zona de la planificación que se vincula a los efectos sobre el medio ambiente. Yo insistiría en que, en un mundo en que parte muy grande de la economía está regida por oligopolios, en que los precios son administrados - estos son puntos en que muy pocos pensarán que Galbraith está abriendo nuevos caminos - la influencia reguladora del mercado no es segura.

Junto con ello está la circunstancia de que, en materia de suministros, existe una fuerte dependencia de otros países - socialistas o no - que no reconocen compromiso alguno con el mercado. Tampoco en el plano nacional puede pretenderse que sólo mediante el mercado se cree una relación entre el desarrollo del abastecimiento de energía eléctrica en la ciudad de Nueva York y la demanda de edificios con aire acondicionado. Aquí se plantean problemas que - con un mínimo de prudencia - deben ser captados y previstos. Esta es una parte muy importante de la planificación.

Creo que si fuera lo suficientemente osado seguiría refiriéndome incluso a otras instituciones que se interesan en algún modo en el futuro y que no se refugian en el mercado. Por ejemplo, si el Gobernador Wallich no se encontrara presente, incluiría el Sistema de Reserva Federal dentro del complejo de instituciones de planificación. Sin embargo, él aduciendo su experiencia inmediata está en situación de negar que la Reserva Federal efectúa cualquier tipo de planificación, y ello socavaría en forma brutal mi posición.

Por todo ello insto a que se apruebe la legislación actualmente sometida a la consideración del Congreso. Hace que nuestros esfuerzos en este plano se hagan conscientes; sirve para reconocer que, en alguna medida, la planificación debe ser planificada.

Quiero decir sólo una cosa más. Sería ventajoso, no sólo para la sociedad sino también para nuestra profesión, que este cuerpo legal causara la desaparición del Consejo de Asesores Económicos. Existe un ciclo vital de los organismos económicos u oficiales; son mejores en su juventud que en su etapa senil. El Consejo de Asesores Económicos ha cumplido dicho ciclo, y haríamos bien en verlo integrarse a este proceso más amplio de planificación. La idea de un consejo de tres miembros compuesto por asesores desvinculados de la circunstancia inmediata y conectados con una sabiduría suprema, una ciencia suprema y una suprema verdad es algo tan sofisticado que no podemos tomar en serio. A medida que dicho Consejo se ha ido politizando, se ha transformado en algo así como una incomodidad para la economía en cuanto a profesión. Sus predicciones no tienen ya mayor relación con lo que se espera que suceda. Reflejan una correlación de casi un 100 por ciento con lo que un determinado gobierno necesita que suceda. Sin embargo, sus declaraciones reciben el solemne título de predicciones económicas; son presentadas al público como el mejor producto de nuestra profesión. Constituyen un engaño que debe preocupar a cualquiera que se interese en alguna medida por la reputación profesional de los economistas.

Henry Wallich: Vine aquí con dos expectativas. La primera, que Ken Galbraith haría una buena defensa del sistema existente; y si lo he comprendido correctamente, mi expectativa no ha sido del todo equivocada. La segunda, que en el caso de tener que otorgar un premio a un argumento nuevo en favor o en contra de la planificación, el concurso deberá ser declarado desierto en esta oportunidad. Si tengo o no razón en esto es algo que todavía está por verse.

Es evidente que todo el mundo planifica, que todo gobierno planifica. La planificación parece ser simplemente una cuestión de sentido común. Para ir más allá de esta conclusión, y también para trascender los pros y los contras teóricos de la planificación, habría que examinar experiencias concretas.

Esto es lo que me propongo hacer, recurriendo a las experiencias de planificación en Alemania y en el Japón durante el período de posguerra.

Pensemos en la economía japonesa después de la Segunda Guerra Mundial. La economía japonesa ha sido una de las de mayor éxito en el período de posguerra: su producto nacional bruto se duplicó en diez años o menos. Actualmente, el Japón puede considerarse como un país en el cual la planificación del sector público desempeña un papel muy considerable.

Es importante el marco político del enfoque dado por el Japón a la planificación gubernamental. Los estudiosos de la manera de vivir de los japoneses se refieren a la sociedad de ese país como una sociedad de consentimiento. Es decir, la principal forma de tomar decisiones en grupo consisten en el consenso, y no en el enfrentamiento ni en la competencia. Hacen un gran esfuerzo por evitar el pasar por encima de la opinión de alguien o someter a votaciones que les puedan ser adversas. Pueden imaginarse que el proceso es muchas veces lento, y que a un observador ajeno puede producirle una impresión de duda y de indecisión. Pero una vez que todos se han adscrito a una resolución, se puede contar con una acción general y vigorosa.

El medio en que se encontró el Japón tras la Segunda Guerra Mundial, ha favorecido una planificación efectiva destinada a conseguir un rápido crecimiento. Incluso si se hubiera permitido un juego de fuerzas del mercado no sujeto a la planificación estatal, me imagino que el Japón se habría movido rápidamente hacia la condición de un poder industrial de importancia. Lo que hicieron los japoneses fue acelerar considerablemente esta tendencia casi inevitable. Esta tendencia a planificar siguiendo la línea de las fuerzas del mercado, y no llevándoles la contra, parece haber caracterizado la política pública del Japón. Todo ello me dice que la técnica japonesa de decisión en grupo, junto con las oportunidades económicas que tuvo el Japón, contribuyeron a la eficacia de la planificación económica.

Pensemos en otro país que también alcanzó el éxito tras la Segunda Guerra Mundial: Alemania. Puesto que los alemanes son ordenados y sistemáticos, no podían sino planificar. Sin embargo, en gran medida, después de la guerra los alemanes se apartaron deliberadamente de una economía rígidamente planificada, y optaron por una economía de mercado. Explicaron esta preferencia por el mercado refiriéndose concretamente a las buenas características del funcionamiento de dicho sistema. Los resultados que alcanzaron, como sabemos, no contradicen tal opinión.

Por ello, me parece que la historia comprueba que los distintos países logran sus objetivos de diferentes maneras. De ello sólo podemos concluir en que las circunstancias de cada país en particular debe haber algo que explique las diferencias de procedimientos y de resultados.

Consideremos ahora los Estados Unidos. Nuestro proceso político - y creo que en cierta medida esto abarca todas las formas de organización pública y privada - es un proceso de competencia y de enfrentamiento. Se dice corrientemente que la política es el arte de la transacción. Pero muchas veces esta transacción sólo se produce después de una dura batalla en la cual alguien reúne una mayoría, que puede ser de no más de un 51 por ciento de los votantes. El ganador se queda con todo; no se solicita al perdedor su consentimiento, lo que constituye un contraste muy fuerte con la práctica existente en el Japón. Se trata de un procedimiento que parece haber funcionado satisfactoriamente para nosotros, pero debo confesar que el proceso parece dificultar una planificación efectiva. Me parece que los procesos de mercado han sido adecuados para el medio estadounidense. El mercado evita el enfrentamiento utilizando una decisión anónima tomada por el consumidor para decidir lo que debe producirse. Hay procesos de mercado, las ganancias y la maximización de utilidades, que reconcilian los objetivos antagónicos sin crear graves conflictos políticos.

Observemos nuestra situación actual. Gracias a la aparición de The Affluent Society, la obra de Ken publicada en 1958, sabemos ahora que lo que falta en este país no es la producción. Estamos produciendo lo suficiente, de modo que no debemos planificar para producir, como hicieron los japoneses.

Sospecho que en los Estados Unidos la planificación estaría orientada principalmente hacia el uso. De la combinación entre planificación del uso y nuestro proceso de enfrentamiento parecerá desprenderse la necesidad de hacer promesas extremas para lograr reunir una mayoría. La consecuencia probable de estas excesivas promesas sería, me parece, una situación permanente de exceso de demanda. La demanda excesiva lleva a la inflación; a su vez, la inflación puede llevar a controles de precios y de salarios. No me gusta lo que veo al final del camino que se llama planificación nacional.

En resumen, lo que observo es que hay países, como el Japón, en los cuales planificar en forma eficaz puede ser, de hecho es posible, sin crear por ello desacuerdo social ni expectativas ajenas a la realidad. Existen países, como Alemania, en los cuales una planificación eficaz podría darse pero por razones económicas y políticas, en ellos se ha tomado la decisión de no emprender una planificación nacional sistemática. Existen países como el nuestro, en los cuales la realización de mayores actividades de planificación es motivo de debate.

Creo que deberíamos preguntarnos si nuestra forma de hacer las cosas es susceptible de prestarse a este proceso. He dado dos razones para pensar que nuestra fortaleza no se encuentra en esta dirección: sospecho que la planificación llevaría a un enfrentamiento político disgregador, y pienso también que la planificación se traduciría en exigencias excesivas para la economía.

Finalmente, y dadas nuestras costumbres, la planificación en los Estados Unidos llevaría probablemente a subestimar la necesidad de la producción y a sobreestimar lo que puede y debe consumirse. Esto se desprende del papel que vemos desempeñar al productor dentro de la sociedad estadounidense. Si es cierto - como lo afirmó Ken hace años- que hemos resuelto los problemas de la producción se desprende naturalmente de ello que los intereses de quienes no producen tienen una importancia mayor que los intereses de los productores. Los jóvenes, los viejos, los cesantes, los que reciben asistencia económica del Estado - todos ellos son personas dignas de nuestra atención, pero no productores. El productor paga. Sospecho que, en estas condiciones, la planificación asignaría excesivamente poco a la inversión y demasiado al consumo. Nos encontraríamos finalmente con un crecimiento más lento y con menores recursos que el que tendríamos si hubiéramos recurrido al mercado libre en vez de a la planificación.

Para apoyar este análisis, observemos también la frecuencia con que han cambiado nuestros principales objetivos públicos durante los últimos quince años. En ciertos momentos nos ha inquietado la inflación, en otros el medio ambiente o la dependencia en materia de energía; nos hemos preocupado de problemas de asistencia social; nos hemos interesado - con razón, creo- en una serie de cuestiones cambiantes, a veces económicas, otras veces parcialmente ajenas a la economía. En otras palabras, hemos estado dispuestos a cambiar con gran rapidez nuestros objetivos nacionales.

Para tener un proceso de planificación eficaz y eficiente, creo que debería haber en los objetivos nacionales una estabilidad mayor que la demostrada hasta ahora. Si queremos darnos el lujo de tener objetivos que cambian con rapidez, - cosa que podría estar justificada - no deberíamos escarbar demasiado en la economía ni tratar de determinar previamente el curso de los hechos. La planificación junto con el largo proceso de instalación de la correspondiente tecnología, puede llegar a congelar la estructura de la producción. Puesto que nuestra capacidad de concentración en materia pública abarca sólo un tiempo corto, probablemente se produzca insatisfacción respecto de nuestra economía y de sus objetivos. Para peor, la planificación producirá desorden y derroche, lo que no sucede con los procesos decisorios privados, que muestran mayor flexibilidad para responder a objetivos cambiantes.

Bien. Para terminar, la planificación económica nacional en los Estados Unidos me parece una proposición inadecuada, hecha en un país al cual no corresponde y en un momento inoportuno. Dada la forma de tomar decisiones colectivas que existe en los Estados Unidos; dado el excesivo énfasis que damos a los objetivos de corto plazo y de variación frecuente, y dado el trato hostil de que se hace objeto al productor, no veo cuáles serían los beneficios de la iniciativa de intensificar la planificación estatal.

Melville J. Ulmer: Para nosotros los economistas es, pienso, un motivo de orgullo el formular modelos en términos relativos y no absolutos, manteniendo siempre el ojo avizor frente a las posibilidades abiertas en problemas de elección.

Por ejemplo, percibimos - con más sensibilidad que muchos - que envejecer es un bien, quiero decir un bien normal en casi todos sus efectos, debido a la ventaja comparativa que presenta en relación con la única alternativa posible. Ahora, yo creo que es muy útil mirar la planificación nacional desde esta misma perspectiva. Es decir, tenemos que juzgarla, como a otras cosas, en relación con sus posibilidades de opción y con ello comprender sus ventajas comparativas. En la práctica, hay sólo una alternativa que yo conozca, y es más o menos la que tenemos actualmente en los Estados Unidos; según yo la veo, es una situación de intervención no planificada, o mal planificada, en casi todas las ramas de la vida económica. Es cierto que teóricamente el laissez-faire constituye una tercera opción, pero al sostenerla se pasaría por alto completamente la historia cómo se ha llegado a la situación en la que ahora nos encontramos. No me refiero a la calidad de las actuales medidas estatales concretas, sino a la razón por la cual existen. ¿Representan, parcialmente al menos, una respuesta a problemas reales, serios y susceptibles de solucionar? Con excepción de los fanáticos libertarios, creo que actualmente todo el mundo reconoce que la contaminación, la destrucción del medio ambiente, el desperdicio, los accidentes industriales, la pobreza, el desempleo, la inflación, etc. constituyen problemas reales, y que, por ineficaz que sea su acción, el gobierno ha respondido a ellos. De modo que la pregunta de por qué planificar se reduce, en la práctica, a una elección entre el statu quo, más o menos, y algún otro enfoque distinto frente al papel económico del gobierno. Que el gobierno tenga que tener un papel económico significativo es algo que no puede discutirse me parece, a no ser que atribuyamos al gobierno todos nuestros males, incluso la contaminación ambiental y la de los alimentos y medicinas.

Hubo una reunión reciente sobre esta materia, a la cual asistí como observador. Fue convocada por un comité de educadores filántropos proveniente del nivel superior de las compañías que, según la revista Fortune, son las 500 de mayor tamaño. Se refirieron a la planificación de la manera siguiente: nace una junta de planificación económica, cuyos miembros tienen todos un notable parecido con José Stalin. La junta introduce en un modelo de programación lineal de la economía estadounidense sus propias metas cuantificadas de producción nacional final. El profesor Leontief, cuyo nombre por fortuna es ruso, proporciona

los coeficientes de insumo-producto que están implícitos en esa operación. Con algunos ajustes, correcciones y manipulaciones, la computadora se echa a andar otra vez y la junta de planificación da a conocer el precio y la cantidad óptima de cada uno de los bienes y servicios de la economía estadounidense. Hace entonces su aparición el maestro de la planificación imperativa, cuyo deber consiste en imponer a los ciudadanos estadounidenses los resultados a que nos referimos. En esta versión, tiene la figura notablemente alta y delgada de un americano-canadiense que enseñó en Harvard. Ha exagerado solamente un poco.

Aunque este retrato pueda ser extraordinariamente frenético, contiene dos equivocaciones comunes a las que es necesario enfrentarse. En primer lugar, en el seno de la democracia, los reglamentos económicos no son más autoritarios que los del tránsito. Como estos últimos, deben ser juzgados exclusivamente por sus resultados. En segundo lugar, para descubrir lo que realmente haría la planificación debemos apartarnos de fantasías desgastadas y volvernos hacia los problemas económicos básicos, obtenidos pragmáticamente de la experiencia, frente a los cuales, para mal o para bien, ha reaccionado el gobierno - y frente a los cuales tendría que responder en primer lugar la planificación. ¿Podría conseguirse, mediante la planificación, un resultado positivo considerablemente mayor? Esta es la cuestión.

Una de las diferencias consiste en un contraste de perspectiva institucional. Actualmente en los Estados Unidos el gobierno opera apoyándose en una premisa fundamental: que el mercado, el mercado libre, no comete errores (hablando en general, por supuesto). Por ello, el gobierno se ve obligado a adoptar una constante postura de sorpresa. Nos sorprende que se produzca la inflación y que ésta se acelere cada vez que se expande la actividad comercial, aun cuando esto ha sucedido repetidamente en los últimos treinta años. Nos sorprende aún más el que la inflación no desaparezca cuando se producen recesiones correctivas, aunque desde la Segunda Guerra Mundial los precios han subido, todos los años, salvo uno; nos sorprenden también la contaminación ambiental y la pobreza, la contaminación de alimentos y medicinas, la miseria urbana, el crimen dentro de las ciudades, etc., aun cuando todos estos fenómenos son igualmente predecibles sin que haya necesidad de recurrir a modelos econométricos. La sorpresa produce en el gobierno una agitada ineficacia - el desperdicio y la proliferación de organismos cuya operación suele ser contrapuesta, cosa que describió muy bien Murray Weidenbaum, y a la cual podría, creo, referirse más extensamente esta tarde.

A modo de contraste, la planificación económica exige una actitud gubernamental pragmática: es necesario estar listo, mantenerse alerta y prever, como lo hace cualquier persona razonable con sus propios asuntos. Como mínimo, daría como resultado la coordinación de lo que actualmente, a su manera desorganizada y mal planeada, está tratando de realizar el gobierno. La organización de una junta de planificación, a menos que se desplomaran completamente los procesos

democráticos, se vería en la obligación de dedicarse a ello. Pero esto sería sólo el mínimo. Más allá, tendríamos sin duda un gobierno mucho más activo que el actual. No quiero decir con ello, necesariamente, ~~una~~ **organización** gubernamental de mayor tamaño. Gran parte de lo que actualmente hacemos se pierde o se desvía por la acción de intereses creados. La planificación en cambio significaría un gobierno en realidad más ocupado, simplemente porque en la actualidad son tantas las necesidades públicas que quedan sin atender. Respecto de esto, sin duda, las cuestiones que se plantean exigen más de los diez minutos que se me han asignado, y que ya se acaban. Pero la interrogación básica es la siguiente: ¿existen actualmente problemas sociales serios cuya solución exija del gobierno una respuesta más positiva que la que puede obtenerse al carecer de un mecanismo de planificación?

Creo que uno de los problemas de este tipo es el de conseguir el pleno empleo sin inflación. Actualmente resulta insoluble, y sin embargo podría solucionarse si existiera la planificación. Pero también podría contrarrestarse el actual comportamiento antisocial de la industria oligopólica, en todas sus manifestaciones; la estrechez de miras del comportamiento agresivo de los sindicatos; las múltiples fallas del mercado y de los efectos externos, que ocupan cada vez más espacio en los libros de texto; y otros problemas que no se mencionan. Estos, como la llamada crisis energética, plantean las cuestiones empíricas que nos llevarían a comparar lo que actualmente tenemos, lo que probablemente obtendríamos en las circunstancias actuales, y lo que podríamos conseguir, posiblemente, al utilizar otros medios.

Fundamentalmente, en muchos aspectos de la política pública la planificación significa liberarse de ideologías muertas, lo que ciertamente sucede en problemas de estabilidad económica. Especialmente, significa libertad para utilizar el poder del gobierno con el fin de subordinar todos los otros objetivos de la sociedad, tales como el lucro o el crecimiento, al objetivo central de promover el interés público.

Murray Weidenbaum: Deseo comenzar destacando lo positivo. Lo haré intentando agregar una dimensión moral o religiosa al análisis de la planificación. En este punto, quiero invocar la memoria del santo patrono de la planificación. Me refiero, por supuesto, a Robert Burns, y especialmente a su inmortal verso acerca de "the best laid plans...." Y mis observaciones expresas tendrán sin duda ese espíritu. Me concentraré en un aspecto concreto del debate acerca de un sistema oficial de planificación económica nacional en los Estados Unidos. No saltemos con ligereza por sobre esas palabras: no estamos hablando de que la Tesorería planifique comprar papel bastante como para imprimir suficientes formularios de declaración de impuestos para que los llenemos antes del 15 de abril. Estamos hablando de un sistema oficial de planificación económica nacional.

El aspecto al cual deseo referirme es el supuesto paralelo entre la planificación en las actividades comerciales y la planificación en el gobierno. Me parece que analizarlo resulta muy instructivo. Deseo recordar que ciertos defensores claves del propuesto sistema de planificación nacional, entre ellos tanto el Senador Humphrey como el Senador Javits, argumentan que si la planificación puede aceptarse en los negocios, debe poder aceptarse también en el gobierno. Esta es una afirmación tan simple que parece no necesitar comprobación. Sin embargo, aquellos de entre nosotros, que hemos estado comprometidos en procesos decisivos tanto en el sector público como el privado nos damos claramente cuenta de las importantes diferencias que hay entre la planificación pública y la privada. He realizado actividades de planificación en la industria aeroespacial, de las cuales me retiré voluntariamente, debería decirlo, y recuerdo que durante varios años la industria consideró que la Lockheed realizaba las actividades de planificación más avanzadas y dignas de imitarse. Recordarán ustedes la consigna: "Lockheed ejemplo de liderazgo". ¿Lockheed? Podríamos preguntarnos si la planificación de las actividades comerciales es una de esas cosas que, mientras más se miran, más malas parecen. Quiero informar acerca de algunas investigaciones sobre este mismo aspecto. ¿Qué éxito relativo ha alcanzado la planificación en las actividades comerciales? Intentaré luego hacer algunas comparaciones.

En primer lugar, debemos reconocer que las publicaciones no presentan formas objetivas de medición. Sin embargo, disponemos de diversas evaluaciones hechas por observadores bien informados; todas ellas llegan a conclusiones que son virtualmente las mismas. Citaré sólo algunas. En su estudio clásico acerca de la planificación de las actividades comerciales, David Ewing nos dice que existe una paradoja: el movimiento de planificación, a pesar de los fuertísimos motivos que tendría para alcanzar el éxito, generalmente no ha obtenido esta bendición. Sus triunfos han sido asombrosos, pero pocos. En otro estudio clave, E. Kirby Warren llega a la conclusión de que pocos ejecutivos están satisfechos con la capacidad de la respectiva compañía para llevar eficazmente a la práctica su planificación. Resulta curioso observar que, para él, cada compañía estudiada reconocía que su planificación no era muy buena, pero se felicitaba de que tampoco lo fuera la de sus competidores. Al considerar el estado del arte de la planificación, Rober J. Mockler decía que, a pesar de los avances de los años sesenta, son relativamente pocas las compañías que han desarrollado operaciones eficaces de planificación, aunque muchas lo han intentado.

Ciertamente, muchas firmas comerciales de los Estados Unidos siguen oficialmente realizando actividades de planificación de largo plazo. Creo que resulta instructivo comprender sus motivos; dan para ello diversas razones, no todas las cuales pueden aplicarse adecuadamente a la motivación de la planificación gubernamental. Algunas gerencias afirman siempre que la planificación sirve como instrumento poderoso para reforzar la disciplina y el control dentro de la organización.

Otras sostienen que la planificación puede utilizarse para afianzar la credibilidad de las autoridades de la empresa.

Un plan explícito, bien editado e ilustrado, es para un máximo ejecutivo una forma de indicar que domina ampliamente la situación que ocupa. No me parece que ésta sea una razón que obligue a adoptarla como guía de la política pública.

Sin embargo, más importancia revisten las diferencias fundamentales entre la planificación de las actividades comerciales y la planificación gubernamental. En esencia, estamos considerando la diferencia entre predecir el futuro y reaccionar ante él (como hace el sector privado) e intentar controlar dicho futuro, que es lo que se propone el sector público. La planificación de las empresas se basa necesariamente en el intento de convencer al resto de la sociedad de que debería comprar los bienes y servicios producidos por una determinada firma. Los controles que pueden ser inherentes a un plan se dirigen hacia adentro. En notable contraste, el gobierno es soberano. En último término, su planificación implica coacción, la utilización de su poder para alcanzar los resultados que desea. Sus controles son dirigidos hacia afuera, hacia la sociedad en general. Los que proponen un sistema oficial de planificación nacional - tengo aquí el agrado de citar la sagrada escritura, es decir, los artículos publicados en Challenge por el Comité de Iniciativas para la Planificación Económica Nacional (Initiative Committee for National Economic Planning) - afirman que no intentan fijar metas específicas para la General Motors, para la General Electric ni para ninguna otra firma. Pero, ¿qué harían si esas compañías, en conjunto, no se condujeran de acuerdo con el plan nacional? ¿Dejarían acaso los resultados reales al azar? ¿O al mercado libre? Es de suponer que no. El Comité de Iniciativas afirma que la oficina de planificación intentaría inducir a las industrias importantes a actuar de acuerdo con ella. Y las formas de inducción no carecen de importancia. El poder del gobierno para crear impuestos, hacer adquisiciones, otorgar subsidios, prestar asistencia y crear reglamentos resulta pavoroso. El más fuerte de los sistemas de planificación del sector privado carece de la capacidad para imponer gravámenes.

La retórica favorita del sistema de planificación nacional se expresa en gran medida en términos de mejorar la información, lo que constituye sin duda un objetivo atendible. Sin embargo, el examen de las publicaciones sobre planificación de actividades comerciales, por superficial que sea, demuestra que ésta debe ser mucho más que una mejor recolección de información. Robert G. Murdick propone una definición básica. ¿De qué estamos hablando cuando decimos planificación? "Un plan es un curso predeterminado de acción.... destinado a alcanzar un conjunto concreto de objetivos." Ewing propone la versión más sucinta: "La planificación es, en gran medida, la labor de hacer que pasen cosas que de otro modo no sucederían."

Los que proponen una planificación gubernamental centralizada no dejan el asunto en el vacío, y cito al Comité de Iniciativas: "el meollo de la planificación consiste en pasar de la información a la acción." Creo que lo esencial de la diferencia entre planificación estatal y privada consiste en cuál es el lugar en que se toman las decisiones. Si la Ford o la General Motors no venden tantos autos como tenían presupuestado, existe un limitado número de cosas que pueden hacer. Dentro de los recursos de que disponen, pueden bajar los precios, o cambiar la naturaleza del producto - sin embargo, piénsese en la defunción del Edsel, del LaSalle, del DeSoto. Muchas veces se ven simplemente obligadas a dejar de lado el proyecto. Es el consumidor, tantas veces calumniado, el que sigue siendo quien decide en última instancia.

En el sector público la situación es muy diferente. Si el gobierno cree que el público estadounidense no compra suficiente automóviles, puede bajar el precio a voluntad mediante una deducción de impuestos. Puede otorgar subsidios a un fabricante privado, o simplemente adquirir la propiedad de la industria automotriz. Cito al Senador Hubert Humphrey, coautor del proyecto, quien expone mucho más gráficamente el asunto "¿Qué puede hacer el gobierno en ese caso? En ese caso, el gobierno puede hacer muchas cosas. Por ejemplo, el tamaño de los automóviles... puede ser modificado en gran medida gravando los centímetros cúbicos de motor, los caballos de fuerza o el peso... el gobierno también puede influir sobre la industria otorgando deducciones sobre el impuesto a la inversión a las compañías productoras de automóviles que utilicen eficientemente el combustible. Estas son sólo dos de las maneras mediante las cuales la política gubernamental puede influir sobre la economía privada." Humphrey señala además que el gobierno es un gran comprador de bienes y servicios. Cito una vez más: "Todos los demás, en comparación, se vuelven insignificantes. Desde el punto de vista del poder de compra, la General Motors es un puesto de maní comparada con el Gobierno de los Estados Unidos." Yo no podría haberlo expresado mejor.

No quiero decir que la planificación privada no signifique control, sino que los que están sujetos a dicho control son muy diferentes. Una vez que una empresa privada adopta su plan de largo plazo, puede aplicar fuertísima presión sobre las diversas dependencias de la compañía a fin de alcanzar dichas metas y objetivos, pero los incentivos y las sanciones se dirigen hacia los funcionarios, los empleados de la compañía. Si algo sale mal, el peso cae sobre ellos. Por el contrario, la planificación gubernamental se dedica a guiar y a influir, y en última instancia controla de este modo las actividades de toda la nación. Si salen mal las cosas en la planificación del sector público, el contribuyente y el consumidor deberán sufrir los perjuicios.

Creo que es importante distinguir entre dos tipos de planificación gubernamental. No quiero decir que deba distinguirse entre un tipo bueno y otro malo, aunque tal vez también eso sería útil. Me refiero a la planificación externa, que he estado analizando, y que trae consigo toda clase de extensiones del poder del gobierno por sobre el sector privado, por oposición a la planificación interna, que puede compararse más fácilmente con la planificación privada. La planificación gubernamental interna se relaciona con el manejo de las actividades propias del gobierno. Una vez más, quiero citar a Hubert Humphrey, el segundo economista de mi predilección de Minnesota: "No existen informes acerca del efecto económico de las decisiones gubernamentales. El gobierno debe tomar, de una manera u otra ciertas decisiones de importancia. No ha habido estimación alguna del efecto económico producido por la ley de seguridad laboral.... Resulta que yo soy partidario del programa de seguridad laboral; pero, ¿cuáles fueron sus consecuencias económicas? ¿Hubo alguien que pensara bien en eso? No, nuestra actual forma de utilizar los recursos gubernamentales y los organismos de gobierno es irreflexiva, no tiene orden ni concierto".

Señoras y señores, sospecho que, si el gobierno está siendo conducido en una forma tan irreflexiva, sin orden ni concierto, debería sentirse renuente a emprender la labor extraordinariamente ambiciosa de manejar la totalidad de la economía. De paso, para conocer los resultados que tendría aplicar al gobierno las técnicas de planificación de actividades comerciales, no hay necesidad de adivinar. Dicha aplicación se ha intentado, y lo que provocó no fue confianza precisamente. Para aquellos que no recuerden muy bien la historia antigua del país, recordemos que en agosto de 1965 el Presidente Lyndon Johnson anunció con bombos y platillos, la introducción de lo que llamó "un sistema muy nuevo y muy revolucionario de planificación, programación y presupuesto que abarcaría todo el gran aparato del gobierno federal, de modo que, mediante los instrumentos de la gestión moderna, cada estadounidense podrá recibir la promesa plena de una vida mejor, al más bajo costo posible". Me refiero a lo que llamamos, en jerga del oficio, "PPBS"<sup>1/</sup>. Creo que estas iniciales fueron seleccionadas muy adecuadamente. Mirando hacia atrás, se ve con claridad que PPBS no contribuyó a evitar que el gobierno federal adquiriera dentro o fuera del país, obligaciones fundamentales imposibles de cumplir. De hecho, provoca curiosidad el que sean algunas de las mismas personas - incluso la misma persona comprometida en el fracaso del Edsel en el sector privado - las que tomaron parte en la introducción de PPBS, etc. en el sector público. Son responsables también de algunos de los principales logros del período: el mayor compromiso estadounidense en la guerra de Vietnam, el exceso de promesas de los programas de la Gran Sociedad. Lo que quiero decir es algo bastante modesto. No se trata de decir que el intento hecho entonces para introducir la planificación organizada produjo esos fracasos; se trata simplemente de afirmar que, evidentemente, no los evitó.

---

<sup>1/</sup> Planning Programming Budget System.

Tal vez deberíamos felicitarnos de que los resultados fueron principalmente ejercicios de movimiento de papeles y de funcionamiento de engranajes burocráticos. En un muy buen artículo en Challenge (marzo-abril, 1975), John Sheahan analizó la planificación en Francia y formuló lo que a mi parecer es una advertencia importante: la posibilidad de que las grandes empresas lleguen a dominar el proceso gubernamental de planificación. De paso, ésta sería una extensión de la muy difundida teoría de la "captura" de los organismos federales de regulación, según la cual creemos que frecuentemente las industrias sujetas a dicha regulación llegan a controlar las decisiones de los organismos destinados a regir su acción. Sheahan afirma que en Francia la planificación tiende de hecho - mediante consultas y negociaciones - a llevar al gobierno a una alianza estrecha con los intereses comerciales, de modo que la junta de planificación se transforma en defensora de aquellas firmas con las cuales le es más fácil entenderse. Como estas últimas suelen ser las empresas de mayor envergadura, la planificación gubernamental, según Sheahan, ha debilitado de ese modo la competencia.

Aquí en los Estados Unidos, un esquema de planificación económica nacional podría traer como consecuencia el que la empresa privada se apartara aún más de las fuerzas del mercado y de la atención de la demanda de los consumidores, concentrándose en buscar un acomodo con algo más poderoso aún, es decir, con la burocracia gubernamental. En esas nuevas condiciones, hacer esfuerzos para convencer al gobierno de adoptar metas de producción más amplias para la industria en cuestión sería mucho más rentable que dedicarse a la tradicional investigación del mercado consumidor. Me es fácil imaginar a compañías civiles adoptando algunas de las prácticas de aquella rama de la industria estadounidense actualmente más vinculada a las decisiones gubernamentales; me refiero a las compañías relacionadas con la defensa. El que los intereses comerciales financiaran pabellones de caza y viajes de pesca para planificadores civiles de gobierno no sería más que una extensión de la práctica tradicional de dicha industria. Sin embargo, sugiero que tales actividades de comercialización hacia el sector público serían una forma poco provechosa de utilizar los recursos de la actividad comercial. A pesar de ello, y dado el interés que tiene toda organización en sobrevivir y prosperar sea cual fuere el medio que la rodea, no me sorprendería que tal tipo de actividad de comercialización se extendiera al amparo de un fuerte sistema de planificación económica nacional.

Resumiré muy brevemente lo dicho. Aun dejando de lado las muy serias deficiencias que presenta la planificación de las actividades comerciales existen fundamentales diferencias entre los procesos decisorios de las empresas y las del gobierno. La planificación de las actividades comerciales se basa en el supuesto tradicional de que las decisiones definitivas acerca de la asignación de recursos deben ser tomadas por cada uno de los consumidores. De ello se desprende una importante conclusión: si una compañía se equivoca al estimar lo que comprarán los consumidores, sufrirá las consecuencias. (En lo que respecta al gobierno, dicho sea de paso, se oye mucho acerca de que saca de apuros a la

Lockheed y a la Penn Central, etc.; pero recuérdese que éstas son, en el sector supuestamente privado, las partes más sujetas a la influencia y a la regulación del gobierno, y las que más dependen de él; constituyen una muestra de los fenómenos que podrían producirse. Implícita o explícitamente, la planificación gubernamental se basa en un conjunto de supuestos fundamentalmente diferentes a los de la planificación de las actividades comerciales. El gobierno determina lo que considera el interés general de la sociedad; si el público no responde debidamente, no son los planificadores los presuntamente equivocados. Al revés: debe convencerse al público mediante el desarrollo de procedimientos nuevos y más eficaces de que se adecúe a la visión que el planificador tiene de la buena o de la gran sociedad. El mayor peligro de la planificación económica centralizada es que llevará a nuestra sociedad hacia mayores controles de gobierno sobre el comportamiento personal. Lo hará tal vez sin intención al principio, pero será inevitable, a medida que los primeros resultados desalentadores se presenten. Temo que terminaremos por incorporar a la estructura de la planificación no sólo el Consejo de Asesores Económicos y el Sistema Federal de Reserva, sino aún - por favor - tal vez hasta el FBI y la CIA.

Cada participante tuvo cinco minutos para replicar. El siguiente es el texto de sus respectivas intervenciones:

John Kenneth Galbraith: Bueno, puedo prometerles que no necesitaré demasiado tiempo, puesto que nuestra posición ha salido casi intacta de este debate. Esta afirmación no intenta en modo alguno menospreciar las técnicas de discusión desplegadas aquí por Murray Weidenbaum con su acostumbrada habilidad. Ustedes observarán que cambió un argumento que propone la planificación por otro - cito - que consiste en "planificar todo el sistema estadounidense". Esta técnica toma un argumento moderado y le da una forma que no podría ser defendida ni aún por un opositor de la misma habilidad de Murray Weidenbaum. Es una técnica contra la cual no necesito formular ninguna advertencia.

También observarán ustedes como logró ubicarse en ambos lados del problema. Se opuso a la planificación porque sería un ejercicio excesivo del poder, y también porque no sería efectiva para utilizarla en contra de las grandes empresas. Esta es otra razón por la cual un expositor de esa habilidad no puede perder. Mi impresión es que los argumentos de Murray Weidenbaum se fundamentan en estos dos puntos.

Yo me opondría a él en otro aspecto, que en realidad no tiene mucho que ver con este debate. El señala que, en nuestra época, el socialismo no extiende su desarrollo mediante la propaganda ni por las creencias de los socialistas; no lleva como punta de lanza a URPE (Unión de Residentes para Europa Unida); en cambio es conducido por las grandes empresas. Esto es algo maravilloso; hay que admirar la enorme flexibilidad de la mente empresarial moderna cuando empieza a perder dinero. Los más fervientes defensores de la libre empresa se transforman inmediatamente en partidarios del socialismo. Como amigo, me gustaría instar a Murray a ver que tal cosa no sucede sólo en firmas muy cercanas al gobierno. Veáanse la Chrysler y la British Leyland en Inglaterra, la Alfa Romeo en Italia, el caso algo ambiguo de la Volkswagen, la Renault - casi toda la industria automotriz se está transformando en un servicio público. Incluso las grandes firmas de Wall Street pidieron una forma de garantía para clientes que no se creyó conveniente para los bonos de la ciudad de Nueva York. Deseo sugerir que, si una firma es suficientemente grande, debemos enfrentar el hecho de que no se permitirá su fracaso. Se preferirá el socialismo.

Henry Wallich: En esta agradable reunión permítaseme referirme a mi propio pasado pecaminoso. Ken hizo un comentario acerca de la calidad de las predicciones del Consejo de Asesores Económicos, de dos de las cuales me declaro culpable. Ciertamente tiene razón Ken: no dimos en el clavo. Tal vez habría sido posible hacerlo mejor. Pero creo poder decir lo siguiente: durante el transcurso de gobiernos republicanos y gobiernos demócratas con sólo una excepción notable, las predicciones se ubicaron dentro de la corriente principal de las predicciones existentes; al decir que no fueron muy buenas - como con razón lo hace Ken - realmente se está diciendo que las predicciones en general no dieron buenos resultados. Estoy pensando en una excepción, la predicción de 1971 - 1066 and All That - de la cual podría decirse que se basó no en la política, sino en un modelo avanzado. Tiene pues Ken toda la razón, y las predicciones no han sido muy buenas. No conozco a nadie que pueda hacerlas mejor, y si para tener planificación son necesarias las buenas predicciones, convendría mantener nuestros actuales procesos no planificados.

En segundo lugar, no creo necesario introducir la ideología en todo esto, y espero que no se haya hecho aquí. No identifico a la planificación con nada ajeno a la democracia. Creo que son tres las dimensiones principales sociales: el sistema de mercado por oposición a la planificación, en un extremo o en otro; la propiedad privada y la propiedad estatal; la democracia y el gobierno autoritario. Todas ellas son dimensiones independientes unas de otras, según creo. Por ejemplo, no hay razón para vincular la planificación con el totalitarismo ni con la propiedad estatal; todas las posibles combinaciones de estos tres elementos pueden por lo menos concebirse, y la mayor parte de ellas se han producido de hecho en la historia. De lo que se trata aquí es de materias que todos consideramos dentro de la gama de las razonables diferencias de opinión.

Sin embargo, deseo señalar que existen diferencias internacionales, volviendo a mi tema anterior: la planificación puede haber funcionado bien en otras partes, pero probablemente no resultaría en los Estados Unidos. Murray se refirió a la intimidad existente entre el gobierno y los negocios en un país como Francia; podría ciertamente haber agregado el Japón, donde la planificación es efectiva. Ustedes pueden pensar que esto está bien o que está mal, pero en todo caso la existencia de un grado de intimidad de este tipo produce un funcionamiento eficaz. El gobierno de los Estados Unidos no suele tener esa clase de relaciones con las actividades comerciales. Pienso que es ciertamente dañino una excesiva intimidad entre los encargados de regular la industria y la industria misma. Sin embargo, si la actitud del gobierno frente a las actividades reguladas es sobre todo de crítica, el proceso de planificación no será eficaz. Se producirán en cambio, actividades antagónicas, y un desempeño menos eficiente de la planificación, según sospecho. Actualmente se ve mucho de esto; piénsese en las diversas medidas destinadas a favorecer causas tan respetables como la del medio ambiente, del consumidor, etc., y que ha recaído sobre las actividades comerciales.

Finalmente, deseo decir algo acerca del proyecto que está en consideración, el proyecto Humphrey-Javits, sin duda bien intencionado y moderado. Al estudiarlo, se ve que los miembros del gabinete formarían parte de un consejo encabezado por el presidente de la junta de planificación. No puedo imaginarme a los miembros del gabinete asistiendo en masa a una reunión presidida por un catedrático. El presidente debería darse por muy contento de obtener la asistencia de los subsecretarios. Creo (a) que el proyecto es políticamente poco plausible y (b) que, en la medida en que pudiera llevarse a la práctica, daría como resultado una transacción política. El plan sería un documento elaborado por los políticos más importantes del gobierno. No creo que mostrase conocimientos técnicos. Reflejaría principalmente la mejor forma de coexistencia entre el Departamento de Estado, el Departamento de Agricultura y el Departamento del Interior. Todo ello no me lleva a pensar que este proyecto esté redactado ni siquiera de modo de cumplir eficazmente con sus propios propósitos. Y vuelvo a mi tema original: en los Estados Unidos incluso planificar la planificación resulta sumamente difícil.

Melville J. Ulmer: Creo que la defensa de la planificación que hizo Kenneth Galbraith fue tan sólida y abrumó de tal modo a la oposición que me deja casi sin nada que decir. Sólo me referiré a dos cosas muy pequeñas, porque no me ha dejado nada más. En primer lugar, el señor Weidenbaum se queja de que la planificación de las actividades comerciales es mala, inútil e ineficaz, y que no hay razón para esperar que la del gobierno sea mejor. Realmente, pongo en duda que la planificación de las actividades comerciales sea efectivamente tan deficiente. Hoy mismo escuché al Profesor Melman, quien hace un rato describió documentadamente y en detalle la extrema eficacia lograda por el complejo militar-industrial al planificar la defensa de sus intereses propios.

Ha logrado absorber con tanta efectividad buena parte de nuestro mejor capital humano y material que el resto de la economía se encuentra en la tremenda necesidad de salvarse mediante una acción renovadora. Esta acción es lo que he estado llamando planificación. Es cierto que existen firmas comerciales ajenas al complejo militar-industrial cuya planificación no ha tenido el mismo éxito. Pero para saber por qué (el caso de Edsel ha sido agotado por exceso de uso, y sucedió hace varios años) debe decirse que ha sido con pocas excepciones, porque las empresas no han sido capaces de controlar el nivel nacional general de producción y empleo. Y porque no saben - como no lo sabemos ninguno de nosotros - cuándo puede producirse una nueva recesión. Por decisión del actual gobierno ( y no me refiero a la administración presente, sino al tipo de gobierno que tenemos) se crean periódicamente las recesiones, como también las inflaciones extremas. En estas circunstancias, es evidentemente muy difícil que las firmas comerciales puedan planificar. El medio es extremadamente cambiante. Al señor Weidenbaum le agrada saber que este problema desaparecería en caso de existir una planificación nacional, puesto que definitivamente la primera tarea de la planificación sería crear estabilidad en el medio económico. Estabilidad en un nivel de pleno empleo, y estabilidad del nivel de precios. Creo que estas cosas pueden hacerse, y que en tales condiciones la planificación de las actividades comerciales mostraría una espectacular recuperación.

Sólo tengo otra cosa que decir, y se refiere a Francia. Creo que no debemos ceder a la tentación de equiparar palabras con acciones. Se nos dice una y otra vez que la planificación en Francia existe. Sin embargo, si uno se aparta de las publicaciones oficiales, es difícil encontrar prueba alguna de la existencia de dicha planificación. Es cierto que realizan ritualmente ciertos trámites, pero en realidad se hace muy poca planificación, por lo que he podido averiguar. Tienen, sí, las instancias formales; no creo que tengan la sustancia. Y puede ser porque los grandes negocios de Francia no tolerarían el tipo de actividad que traería consigo una planificación real y legítima. De modo que, si no obtienen resultados, es porque no tienen planificación.

Murray Weidenbaum: Siempre aprendo mucho al escuchar a los distinguidos participantes en este debate. El día de hoy no ha constituido una excepción. Desgraciadamente, no tengo tiempo de entrar en detalles acerca de cuáles fueron esos aportes concretos al conocimiento, y me perdonarán si me salto esa parte. Hay algunos puntos a los cuales sí quisiera referirme. Uno es el análisis hecho por el profesor Ulmer (citando al Profesor Melman) acerca del poder de la planificación en las actividades comerciales. Como alguien que siempre se ha dedicado a dicha planificación, recuerdo - espero que con exactitud - unos versos de Enrique IV: "Hang yourself brave Crillon. We fought at Arques but you were not there". Me apresuro a añadir la siguiente línea: "But we love you all the same." 1/

1/ Valiente Crillon, vete al diablo. Cuando nosotros batallamos en Arques, tu no estuviste presente... Sin embargo, seguimos estimándote como antes.

Quiero referirme a otro punto clave del debate, es decir a los serios problemas que enfrenta nuestra sociedad y que han llevado a pedir un sistema oficial de planificación económica nacional. El problema acerca del que he leído más es el de la crisis o de la escasez de energía. Creo que esto es muy significativo. Desde el otoño de 1973, hemos reconocido, en cuanto sociedad, que este asunto constituye un problema, una catástrofe o una crisis. No ha habido falta de planificación desde el otoño de 1973. Lo que ha sucedido es que simplemente ha habido incapacidad para tomar decisiones difíciles. No veo en los sistemas oficiales de planificación nada capaz de cambiar esta situación.

Un último pequeño punto: no quisiera entrar en conflicto con mi colega y amigo Henry Wallich, quien afirmó que en nuestros debates sobre planificación sólo estamos discutiendo si se hace algo más o algo menos. Quiero dejar muy en claro que yo estoy hablando de hacer algo menos.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
SEÑOR CARLOS ANDRES PEREZ, EN EL ACTO DE INSTALACION  
DE LA PRIMERA REUNION DE MINISTROS Y JEFES DE  
PLANIFICACION DE LA AMERICA LATINA

La generosidad de ustedes hizo posible que Venezuela tenga el honor de ser la sede de esta histórica Conferencia Latinoamericana. La iniciativa del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL, el año pasado en Bogotá, al convocar esta Primera Reunión, tiene una trascendencia que tal vez nosotros mismos no alcancemos a percibir en toda su significación.

La América Latina está comprometida con este momento de su historia en un proceso irreversible, sea más o menos largo, hacia su integración. La conciencia latinoamericana está entendiendo que la integración no es una alternativa sino que es la alternativa para la auténtica independencia económica de nuestros pueblos, vale decir, para hacer efectiva y real la soberanía de nuestras Naciones, de la gran Patria Latinoamericana. En consecuencia, reunir a los Organismos de Planificación de la América Latina y procurar que se transforme en foro permanente esta Reunión de los Planificadores de América Latina, se constituye en aporte invalorable al proceso de la integración latinoamericana.

Hemos observado a lo largo de muchos años los tropiezos y los fracasos circunstanciales de los ensayos integradores. Contemplamos a la AIALC paralizada; miramos al Pacto Andino en constante crisis y comenzamos las labores en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ensayando nuevos métodos de integración, más pragmáticos, temiendo también que este nuevo ensayo se quede en las palabras, sea sólo un buen propósito. Pero quienes miramos más allá de nuestra circunstancia vital, quienes tratamos de comprender, de analizar el mundo en que vivimos y seguimos el sentido de la historia, no tenemos duda de que dentro de estos aparentes fracasos la América Latina avanza hacia la integración. Esta Reunión es una prueba irrefutable de esta realidad promisoriosa en torno a la cual convoco la reflexión de ustedes, que tienen responsabilidades tan importantes en sus respectivos países.

La planificación no es en ninguno de nuestros países una realidad. Es un propósito, es una meta indispensable, insustituible que nos hemos propuesto. Pero tenemos conciencia de que no es muy fácil su logro, de que aun países más avanzados que han desarrollado métodos y experiencias, que han conformado estructuras firmes en su desarrollo, no pueden tampoco vanagloriarse de que tienen sistemas de Planificación perfectos y, mucho menos, de que pueden mirar con perspectiva cierta los desarrollos del futuro. Por el contrario, la crisis mundial es una prueba palpable de las deficiencias en los sistemas de Planificación.

Por esta razón no debemos sentirnos defraudados porque nuestros primeros pasos en el camino de la Planificación no hayan dado los beneficios o los resultados que de ellos esperamos. Será también un proceso lento, que iremos recorriendo paulatinamente, pero que avanzaremos tanto más cuanto más empeño pongamos en intercambiar experiencias y en mantener comunicación permanente entre los Organismos de Planificación.

Este es el esfuerzo necesario para afianzar sobre base firme el proceso de desarrollo de cada una de nuestras Naciones y de toda la Región latinoamericana. En Venezuela realizamos un esfuerzo de planificación. Estamos demostrando que sí es posible conciliar un sistema de libertades y, al propio tiempo, ordenar y coordinar desde el Gobierno, la Planificación de la economía, conforme a lo que se ha dado en llamar la Planificación Concertada.

El Gobierno asume la responsabilidad de trazar los grandes lineamientos del desarrollo. La Constitución Nacional manda al Presidente de la República a que cada año, al comenzar las Sesiones del Congreso, presente los lineamientos fundamentales del Plan de Desarrollo de la Nación. Este Plan de Desarrollo no es compulsivo para los sectores de la economía privada, es indicativo. Además, ha contado con un consenso previo porque nuestra democracia es una estructura política participativa. Los sectores de la economía privada participan en la discusión de las alternativas, sin que por esto el Gobierno renuncie a su responsabilidad esencial e indelegable de la toma de las decisiones.

En mi Administración hemos ensayado con éxito nuevos métodos por dar cauce a la democracia participativa. En todas las ramas de la Administración Pública; en las actividades fundamentales de la vida nacional existen Comisiones, o Consejos, integrados por representantes del Gobierno, del capital y por los representantes de los sectores laborales. Todos los meses el Presidente de la República reúne las comisiones tripartitas de alto nivel. Están dirigidas hacia las dos grandes áreas de la actividad nacional. Una Comisión Tripartita está integrada por el Presidente de la República, los Ministros que tengan participación en la Agenda de la respectiva reunión mensual; los representantes de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS); y los representantes de la Federación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Otra Comisión Tripartita está integrada por el Presidente de la República, los Jefes de las Oficinas Públicas relacionadas con el desarrollo agrícola, los representantes de las organizaciones agrícolas empresariales y los de la Federación Campesina de Venezuela.

De esta manera, sin sobresaltos, procurando los consensos posibles, en Venezuela estamos afirmando con éxito el ejercicio de la democracia representativa y participativa que aspiramos contribuya en el futuro a alumbrar caminos amplios a la democracia, en el cual creemos todos los latinoamericanos en todas nuestras Patrias. Para que así un proceso político afirmativo, en el cual también

creemos con tanta fe y confianza como en la integración económica, vaya abriendo cauces seguros y estables para el entendimiento, para el conocimiento más hondo, para la convivencia constructiva de la gran Patria que hemos de conformar todos los países de nuestra América Latina. Ahora remozada con las nuevas Naciones que han nacido en el Caribe, fruto noble de la desaparición de esa ofensa a la dignidad humana que constituyó el colonialismo.

La Planificación no podemos constreñirla a los límites de nuestra frontera. Es uno de los errores más graves que venimos cometiendo y comprometen el futuro. Tal vez aquí es donde se encuentra la gran omisión en el proceso de integración latinoamericana. Todos hablamos de ella, todos creemos en ella porque intuimos que en el mundo que se está conformando no hay otra salida para nuestros pueblos. Cuando miramos a los Estados Unidos, al Mercado Común Europeo, o la Unión Soviética, nos damos cuenta de que no cabe en el mundo del futuro, en el mundo de la ciencia y de la tecnología, las pequeñas unidades territoriales, las naciones latinoamericanas, sin desarrollar todas las posibilidades de complementariedad dentro de la región, la integración económica y los vínculos de la comunidad que conformamos.

Por esta omisión es que encontramos escollos. Porque así como hablamos de integración tenemos pretensiones autárquicas. Y cuando se trata de desarrollar cualquier sistema integrado, queremos medir con un tornillo micrométrico cuáles son las ventajas que se le dieron a los otros países y no cuáles son las ventajas que se le han dado al nuestro para complementarse con los demás países.

Esto lo estamos observando cada día en el Pacto Andino. Los intereses creados, los egoísmos del nacionalismo mal entendido han puesto una camisa de fuerza al proceso de integración de la América Latina. Y serán los planificadores quienes junto a las posibilidades de su país lancen la mirada más allá de la punta de sus narices y midan las inmensas posibilidades y oportunidades para la complementariedad entre las economías de nuestros países quienes abran los caminos a la integración. Creo que éste debe ser uno de los objetivos, uno de los propósitos que se fijan a estas reuniones de los organismos de planificación de la América Latina. Así estarían cumpliendo un rol histórico esencial, al darle vida posible a la integración latinoamericana.

En el SELA se han constituido los Comités de Acción para llevar adelante la realización de empresas multinacionales. Hay uno en la cual he puesto particular interés: en el Comité de Acción para crear una gran empresa, o empresas multinacionales latinoamericanas para producir los complementos nutricionales que requieren los niños de la América Latina.

Si somos sinceros y miramos la geografía humana de nuestra América Latina, debemos reconocer que el primer problema de la América Latina es nutricional, que afecta de manera decisiva - inexorable diría yo -, el futuro de nuestros países. No sólo tenemos que mirar a los niños que mueren al nacer o en los primeros años de su vida. Tenemos que ver algo más grave si se quiere: los niños que nacen y crecen, pero con deficiencias y taras imposibles de corregir por ningún método, provocadas por los estragos que la desnutrición deja en la madre en gestación y en el niño, durante los primeros seis años de edad. Si se planifica sin pensar en el recurso humano se está cometiendo una gran falacia; se está engañando a nuestro futuro; se está sencillamente realizando una falsa planificación. Sin el soporte humano, no pueden avanzar nuestros pueblos. Es obvio. No requiere ninguna clase de demostraciones.

Vinculado a la desnutrición está el problema de la salud. Sólo con nutrición y con salud podemos hablar del problema de la educación. En un pueblo desnutrido, en un pueblo sin salud, la educación es engaño, un despilfarro, es un desperdicio de recursos. Porque no se puede educar a un ser sin salud o a un ser desnutrido.

Estos son aspectos sobre los cuales me permito, con vehemencia, con pasión latinoamericana, llamar la atención de los planificadores de todos nuestros países. Allí está el futuro de la América Latina.

Otra circunstancia que se discute en el orden de las teorías políticas, pero que se constituye en realidad irrefragable; es la antinorma que se pretende crear entre capitalización o acumulación de capital y la redistribución de la riqueza. Se ha venido sosteniendo con insistencia la tesis de que primero hay que acumular, hay que capitalizar, y luego es que se puede redistribuir.

Es la misma tesis que las grandes naciones industrializadas nos aplican a los países en desarrollo: que primero tienen que crecer - no nos dicen hasta dónde para luego poder redistribuir entre las demás Naciones. Pues este argumento que rechazamos unánimemente los países en desarrollo, sin embargo, nos lo quieren aplicar en nuestros países quienes ofrendan en el altar ortodoxo del capitalismo. De un capitalismo que no puede supervivir, que está ya obsoleto y que pone en peligro la propia existencia del sistema de libre empresa tal como debe entenderse en nuestro tiempo. Es indispensable que busquemos fórmulas para acumular, para capitalizar, pero, al propio tiempo, para redistribuir, sólo así la nutrición y la salud serán supuestos básicos posibles para la educación y el desarrollo de nuestros países.

No podemos tampoco en nuestro momento histórico, desconocer que las políticas nacionales, nuestro progreso, están vinculadas a la unidad de lo que hemos dado en llamar el Tercer Mundo. Sabemos que somos países

situados en distintos Continentes. En diferentes estadios de cultura y de desarrollo. Que no participamos de las mismas ideas. Que hay una pluralidad ideológica, pero que es, precisamente, el reconocimiento y la conciencia de que existe un problema planetario que nos afecta a todos, indispensable de resolver, para solucionar nuestros problemas nacionales. Es esta convicción lo que ha logrado crear este nuevo poder de decisión, el Poder del Tercer Mundo.

La Política Internacional es hoy instrumento indispensable y necesario al desarrollo de nuestros pueblos. Debe contemplarse y pensarse en ella cuando se están elaborando los planes. Porque si pensáramos en este mundo estático, con relaciones de intercambio injustas y desequilibradas; si pensamos en la actual división internacional del trabajo, señores, renunciamos a nuestros proyectos de planificación porque no habrá posibilidad de desarrollo para nuestros países, ni para los grandes de la región, ni para los ricos de la región, ni para los pequeños de la región, ni para los pobres de la región. Es indispensable que mantengamos esta solidez en la unidad del Tercer Mundo para que podamos llegar a ese objetivo, que tampoco podemos verlo a la vuelta de un año. La creación del nuevo orden económico internacional será una lucha larga y difícil.

Aquí, en esta reunión, se va a tratar como primer tema, porque conmueve a todos nuestros países, el de la inflación. Pero no por mera coincidencia o capricho el tema se titula: "DE LA INFLACION Y DE LA CRISIS MUNDIAL". No puede divorciarse el proceso inflacionario sin vincularse a las ataduras de nuestras economías, a las manipulaciones del Poder Económico Mundial que está en mano de los países industrializados. Por eso no podremos resolver nuestros problemas si no insistimos, sólidamente unidos, en esas nuevas relaciones de intercambio, en ese nuevo orden económico internacional, que es supuesto básico, necesario y condicionante del desarrollo y del progreso de América Latina y el Tercer Mundo.

Venezuela aparentemente - y uso la palabra a conciencia - es un país de grandes posibilidades. Es un país rico. Es el primer productor de petróleo de la América del Sur. Y sin embargo, nuestros problemas son similares a los que padecen los demás países de la región. No podremos resolverlos realmente hasta tanto no creemos esas nuevas relaciones internacionales. El petróleo no lo manejamos egoístamente, ni miramos la OPEP como un cartel monopolístico, sino como instrumento para el diálogo entre los países industrializados y los países en desarrollo. Afortunadamente llegó a nuestras manos ese poder de decisión.

Este petróleo nos deja grandes recursos que contribuyen a producir la inflación como ustedes bien lo saben. Además, estos recursos que nos vienen con el petróleo nos los vuelven a cobrar los países industrializados con los altos precios que pagamos por las manufacturas, por los bienes de capital, en fin, que necesitamos para lograr nuestro desarrollo, que de esta manera se ve mediatizado.

En el fondo, es sólo espejismo el que estamos viviendo. Seríamos torpes si no viéramos el petróleo como instrumento de negociación y pretendiéramos mirarlo como instrumento del egoísmo nacional, pensando que lo vamos a trocar en oro y en bienestar. Tenemos conciencia de esta indispensable solidaridad. Por eso Venezuela ha demostrado que no abriga segundas intenciones; que está presta a la cooperación internacional y que entiende que su presencia en la OPEP es un compromiso con el Tercer Mundo y no solamente con los intereses particulares de nuestro país.

Hemos dado otros pasos, como el de la nacionalización del petróleo, el de la nacionalización del hierro. Hemos eliminado el sistema de denuncias mineros. Hemos puesto todas las riquezas del subsuelo nacional bajo la dirección, bajo el dominio directo del Estado venezolano. Medidas que consideramos indispensables para ir creando sólidas bases, para nuestra auténtica independencia, para afirmar nuestra plena soberanía. Pero, fundamentalmente, pensando siempre que sólo en la integración latinoamericana encontrará Venezuela su camino y su porvenir. En esta ruta que seguimos con insistencia y con perseverancia nos encontramos con esta Reunión.

En Venezuela estamos en este momento realizando el V Plan de la Nación, producto de ése esfuerzo de muchos años, cumplido dentro de las tres administraciones democráticas que ha tenido Venezuela y que le ha dado continuidad permanente; y seguridad de continuidad - sin lugar a dudas -, porque es compartida por toda la Nación.

En esta vez hemos sido audaces. Nos hemos atrevido a pretender una transformación radical de nuestra economía. Estamos haciendo grandes esfuerzos con relativo éxito para la desconcentración industrial para la descentralización administrativa; para la regionalización del desarrollo. Hemos afortunadamente, logrado objetivos bastante importantes aun cuando no todo lo satisfactorio que se requiere que sean para que se constituyan ya en nuevos parámetros del desarrollo de la economía nacional y del bienestar de nuestra población.

Creemos que hay otra liberación que requerimos: la liberación de nuestra mente. La liberación de nuestra inteligencia. Liberación de ese paternalismo imperial que nos venía sometiendo a una peligrosa circunstancia, al complejo de inferioridad que nos mantenía dentro de un círculo vicioso, de no emprender grandes planes, porque no contamos con los recursos humanos; y no tenemos los recursos humanos porque no existen los grandes planes en los cuales emplearlos. Hemos empeñado el futuro del país. Hemos emprendido las obras decisivas del desarrollo nacional y pensamos que así fue el desarrollo de las grandes naciones. Ellas no crearon primero el recurso humano. No crearon primero la ciencia, no crearon primero la tecnología. Sino que la ciencia y la tecnología fueron el producto del esfuerzo, del atrevimiento, de la audacia, para ir superando etapas en su progreso y en su desarrollo. Eso estamos haciendo en nuestro país.

Somos concientes de los riesgos que ello nos trae o nos ha de traer. Pero, como tenemos fe en la integración latinoamericana, como tenemos fe en la unidad del Tercer Mundo, sabemos que nuestra fuerza, nuestro destino y nuestro futuro están en la integración y en el nuevo orden económico internacional. Y, ustedes, representantes de los países de nuestra América Latina, ustedes son los adelantados y en ustedes confiamos.

¡ADELANTE, MANOS A LA OBRA, COMPATRIOTAS LATINOAMERICANOS!

PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACION Y POLITICA  
ECONOMICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA, DOCTOR  
NICOLAS ARDITO BARLETTA, EN NOMBRE DE  
LAS DELEGACIONES PARTICIPANTES

Como presidente del Comité del ILPES, me toca el gran honor y placer de presentar los saludos y respetos de los Ministros visitantes, al señor Presidente de esta hermana República, y por su conducto extenderlo al querido pueblo venezolano, ejemplo de lucha permanente para alcanzar niveles de libertad, independencia y prosperidad dentro de su realidad y circunstancias, anhelos compartidos por todos los pueblos de América Latina.

Agradecemos una vez más su generosa hospitalidad y aprovecharemos esta visita para conocer y apreciar mejor sus realizaciones y su visión del futuro.

Esta conferencia, como ya ha anunciado el señor Director de la CEPAL, tiene el propósito primordial de reunirnos aquí, primero para conocernos, para compartir experiencias, para darnos cuenta de lo mucho que nos une cara a cara, personalmente, fraternal e informalmente. Venimos con el propósito principal de cambiar opiniones sobre nuestras experiencias de planificación en cada uno de nuestros países. No venimos aquí a dialogar sobre esquemas teóricos, ni sobre ideologías, ni sobre modelos abstractos. Venimos a hablar de la realidad que vivimos todos los días como miembros de gobiernos que estamos luchando cotidianamente para tratar de resolver los ingentes problemas del desarrollo de nuestros pueblos. Venimos, por tanto, con sentimiento y sensibilidad, con mentes abiertas, con una actitud práctica de compartimos y conocernos y enriquecer nuestra información y conocimientos con base a la experiencia tan amplia y diversa del continente latinoamericano.

Y esto es importante, porque si bien tenemos tantas cosas en común en nuestros pueblos, en nuestra cultura, en nuestros recursos, también tenemos ya divergencias y diferencias interesantes y útiles por la identidad que cada uno de nuestros pueblos va cobrando ante su propia realidad y ante su propia historia. Entonces el compartirnos en esta forma nos permite enriquecer la capacidad de actuar para nuestro propio desarrollo y aún más importante, para la integración que todos anhelamos en todos los órdenes hacia el futuro.

Yo creo que el temario de esta reunión, que tiene que ver con temas tan importantes como el crecimiento y las políticas económicas frente a la crisis económica mundial, elementos del corto plazo que tiene que ver con la utilización de recursos excepcionales para el desarrollo, que va a tocar el tema del desarrollo social y humano de nuestros pueblos y las técnicas y metodologías de cómo llevar ese desarrollo a nuestros pueblos, que toca temas relacionados con el desarrollo regional, rural y urbano, es una muestra concreta de lo mucho que podemos aprender sobre temas importantes y vigentes en cada uno de nuestros países.

La planificación en América Latina ya en función explícita de gobierno e institucionalidad, a través de entidades como las aquí presentadas, Ministerios, Direcciones, Oficinas, ha tenido una evolución interesante. Pasamos de una época teórica, de una época de escribir volúmenes y documentos, de una época abstracta y ensayista, a una época que hoy en día en todos los países es muy concreta, es muy real, está muy cerca de las decisiones del corto plazo, está muy cerca de la capacidad y posibilidad de coordinar instrumentos de política económica y social para lograr los objetivos que un presidente y un gobierno se imponen en un momento dado para cumplir con los mandatos que les dan sus pueblos.

La planificación en América Latina en ese sentido ha llegado a donde tenía que llegar. Y sigue siendo una función importante, que si bien hemos progresado notablemente en muchos campos del desarrollo económico y social, sigue siendo cierto también que en nuestros países encontramos enormes desigualdades de todo tipo. No sólo enormes desigualdades sociales, en el sentido de que grandes porciones de nuestros pueblos no tienen todavía las oportunidades de realizarse y participar plenamente de su destino y del desarrollo de sus patrias, sino también como éstas, se reflejan en las diferencias regionales, en las diferencias de cómo utilizamos nuestros recursos naturales, en las diferencias entre diferentes sectores, en las diferencias en cuanto a cómo lograr un crecimiento económico y una distribución que permita los objetivos sociales que nuestros pueblos anhelan en cuanto a la función de un sector público y un sector privado, en esa confluencia social para el desarrollo, en fin, en lo que tiene que ver con la coherencia política y social de cada uno de nuestros pueblos para lograr su objetivo en los próximos años y décadas.

Todas esas cosas siguen siendo realidad en América Latina, a pesar de los enormes progresos que se han logrado. Por tanto, la planificación, que no sólo mira el futuro como tal, sirve de abogado del futuro y tiene que participar en el presente muy en contacto con todo el gobierno donde participa, y muy sensible a las necesidades de su pueblo, tiene una función importante que llenar y así estamos todos tratando de hacerlo en nuestras respectivas funciones.

El sentido de prospectiva de analizar el futuro para tomar decisiones de todos los días, sigue siendo ahora más válido que nunca en los planes, en las políticas y en la administración de los proyectos y programas de nuestros gobiernos. Y por tanto estamos tratando de aprender más, estamos tratando de encontrar las experiencias técnicas, administrativas y políticas que permitan a oficinas como las nuestras servir a nuestros gobiernos en la forma más pertinente posible.

Y hay que resaltar aquí también, no sólo esa función en cada uno de nuestros países, sino como se dijo antes, la tremenda función que también podemos tener en lo que concierne a la realización de programas y proyectos concretos de integración en nuestra América Latina. Porque el programa y los propósitos de integración siguen siendo eminentemente de futuro y de presente y si las oficinas de planificación tienen funciones importantes que llenar en cada uno de sus países, viendo hacia el futuro podemos coordinar mejor nuestros trabajos para demostrar en forma pragmática y realista, las maneras, los proyectos, las avenidas en que podemos ir fraguando esa integración que nuestros pueblos se han planteado y que vienen tratando de realizar ante inmensas dificultades desde hace muchos años.

También tenemos el propósito en esta reunión de ver de cerca lo que es el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Un Instituto eminentemente técnico que ha llenado una función importante en los trabajos que realizamos en cada uno de nuestros países en los últimos quince años y que ahora tenemos el deseo de acercarlo más a nuestros problemas, a nuestras necesidades en cada uno de nuestros países.

Nos alegra por tanto, el interés de las autoridades de las Naciones Unidas aquí representadas de escuchar estos deseos de nuestras partes y de acercarse más al anhelo expreso que traigo aquí, por parte de todos los Ministros, de que el ILPES se acerque a nuestra labor en la mejor forma posible.

Finalmente, deseamos agradecer muy profundamente al Ministro Azpúrua de Venezuela y a la Oficina de CORDIPLAN, que como bien se ha dicho y se ha reconocido aquí, ha llenado una función tan trascendental y tan pionera en la planificación de América Latina, gracias a esfuerzos de ilustres venezolanos como el Doctor Héctor Hurtado, aquí presente, desde hace muchos años, nos

satisface por tanto el estar aquí en esta oficina compartiendo con CORDIPAN y con el Ministro que ha tenido a bien recibirnos en una forma tan amplia y generosa.

Por último, deseo reiterar en nombre de todos los delegados de los países de América Latina, el saludo cordial al señor Presidente de la República y al pueblo venezolano; y nuestra satisfacción por estar aquí para propósitos que consideramos tan importantes en el desempeño de nuestras funciones. Muchas gracias.

PALABRAS DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL,  
SEÑOR ENRIQUE V. IGLESIAS

Una vez más la generosidad del Gobierno de Venezuela nos acoge en este hermoso país, para dar su marco a esta Primera Reunión de los Ministros de Planificación de la América Latina. Una vez más, también el apoyo del señor Presidente de la República, tantas veces al servicio de las grandes iniciativas de la América Latina, nos pone frente a otro evento que cumple, como ningún otro, el ideal bolivariano de trabajar juntos por un destino común.

Deseo también saludar a los señores Ministros por el interés especial que han puesto en esta reunión y felicitarlos por su apoyo, no solamente con su presencia, sino también con lo que ha sido la preparación previa de organización a esta reunión. Y deseo muy especialmente saludar al señor Ministro de Planificación de Panamá, y Presidente del Comité del Instituto, señor Barletta, por la dedicación y por el apoyo que ha prestado a la preparación de esta reunión y por todo lo que ha significado su compañía y su adhesión en todo momento, tanto a la CEPAL como al ILPES.

Esta reunión tiene un carácter muy especial, es una reunión concebida y preparada por los propios gobiernos, características que no son comunes en el quehacer internacional. Persiguen propósitos que ustedes mismos, los Ministros, han indicado. Se trata en primer término y como primera función, el de organizar vínculos de conocimiento personal entre los responsables de la planificación en América Latina, hecho que le quiere dar a estos encuentros un carácter informal, donde quizás esté su mayor riqueza. Un segundo propósito es el de promover entre quienes tienen esas responsabilidades, el diálogo sobre el verdadero sentido de la planificación en la América Latina de hoy. Y por último, algo que ya esta reunión habrá de poner en marcha, el de servir para intercambiar experiencias también en un momento especial, donde el enriquecimiento del diálogo constituye quizás, uno de los más preciosos activos con que cuenta la América Latina.

Ojalá, señores Ministros, que esta iniciativa que ha partido de ustedes pueda consolidarse en un proceso de institucionalización, y que este encuentro que hoy se inicia pueda por decisión de ustedes convertirse en un instrumento regular de comunicación y de cooperación entre los organismos de planificación de la América Latina.

Para nosotros en la CEPAL y en el ILPES resulta sumamente grato el poder observar el desarrollo de este encuentro. Es por cierto auspicioso que podamos hablar hoy y encontrarse prácticamente reunidos organismos de planificación que existen en toda América Latina. Hace pocos lustros el hablar de estos temas, y de la propia palabra planificación, no era fácil. Muchas aprehensiones y muchos recelos existían, pero los hechos fueron imponiendo la urgencia y la necesidad de este instrumento de la acción de los Estados modernos. Han sido esos hechos lo que han llevado a lo que es hoy irreversible, y es la presencia en todos y cada uno de los gobiernos de la América Latina, de organismos encargados de llevar adelante esta tarea de la planificación, que es en definitiva la tarea de prever, de anticipar y de informar en forma coordinada a los organismos de un gobierno y a la opinión pública de un país.

Yo se muy bien que se han superado varias etapas en este proceso y que todos hemos ido aprendiendo en la marcha sobre lo que ha dejado una experiencia muy fructífera de más de 20 años. Es precisamente CORDIPLAN un organismo pionero en la América Latina, el primero que ha iniciado esta tarea y es precisamente su presencia, y ser CORDIPLAN el auspiciador principal de este encuentro, el que le da este sentido simbólico a la presencia de todos ustedes aquí.

Se han superado varias etapas, hemos dejado atrás ya la etapa meramente literaria de la planificación, en donde sin desconocer la importancia que tuvo para el conocimiento de la realidad latinoamericana, fuimos viendo como eso no alcanzaba y la planificación debía insertarse mucho más en el proceso de decisiones de la América Latina. Ha quedado atrás también la etapa en que pudo concebirse el plan como un hecho meramente tecnocrático, aislado de su contenido político y social y en vinculación directa con lo que son los grandes objetivos de una sociedad en un momento dado. Hemos aprendido también que la planificación no puede estar ausente de la gran tarea de asignación de recursos y especialmente de los procesos de inversión. Hemos aprendido también que no hay planificación de largo plazo que no pueda coexistir, convivir, en estrecho contacto con los grandes problemas del corto plazo.

Para todo eso ha habido experiencias muy valiosas. Algunas veces ha habido decepciones, algunas veces ha habido exceso de entusiasmo. Pero creo que en todo caso hoy es una realidad la existencia de estos organismos y sería muy peligroso el juzgar el producto de la planificación solamente comparando las cifras propuestas en los planes con su ejecución. Hay otros

aspectos mucho más importantes, a mi juicio, que todavía están presentes en este esfuerzo: la tarea pedagógica de los organismos de planificación para conocer los problemas nacionales, la tarea formativa de los cuadros que pasan por estos centros y van formándose al calor de una visión global de los problemas de un país, y yo diría más aún, la tarea innovadora que le cabe a estos organismos al introducir nuevos temas y acercarse a nuevos problemas de los que enfrenta la América Latina.

Y es precisamente este aspecto sobre el cual quisiera decir algunas palabras. Lo que significa hoy la planificación en América Latina frente a los nuevos desafíos que tiene la región, tanto en el plano mundial, como en el plano regional, como en el plano nacional. Estamos viviendo en el plano mundial un período de extraordinaria turbulencia como no ha conocido el mundo en los últimos 40 años. Es un período que cambia completamente las reglas del juego en las que pudo haberse concebido la planificación en la década de los 50. En aquella época vivimos aún la ilusión de un escenario fijo internacional, donde las reglas del juego parecían inmutables, donde aparecían dadas las condiciones para un progreso ilimitado y permanente, y hoy en día todo eso parece estar siendo cuestionado. Desde los propios centros y desde fuera de los centros. Son los propios centros, los centros industriales, los que experimentan hoy, las grandes crisis y las grandes dudas respecto a su futuro y en donde hay interrogaciones muy importantes acerca de cuál debe ser el curso de los acontecimientos de su política. Ha sido por suerte el mundo en desarrollo el que ha tenido la gran tarea de unirse para llamar la atención sobre los problemas internacionales, la injusticia del desarrollo internacional.

Y todo eso marca un nuevo período en la historia de la humanidad. Los períodos de escenarios fijos para planificar la economía se han terminado y el período de turbulencia y de inestabilidad parecería estar con nosotros por mucho tiempo. Esto hace que este esfuerzo de planificación de anticipación adquiera en este momento y en la América Latina una importancia singular para anticiparse precisamente a estos períodos, los cuales nos va a tocar vivir, seguramente por varios años.

Hemos aprendido también del desafío regional. Hemos tenido también en la región, momentos de ilusiones y momentos de frustraciones, especialmente en el campo de la integración. Pero seguimos haciendo obras y creo que hay en marcha instrumentos preciosos como son la secretaría de integración, y nuevos instrumentos como los que acaba de poner en marcha la América Latina con la creación del SELA, es otro gran desafío a la imaginación y al coraje de los organismos de planificación para crear iniciativas que tengan contenido concreto y que vayan llevando esas iniciativas al plano de la cooperación regional. Ahí hay un desafío real e importante que pone ante sí la nueva forma en que la región está viendo sus problemas y está dispuesta a cooperar. Y por supuesto, hay desafío de carácter nacional, a pesar del gran despliegue de esfuerzos que ha hecho la región en los

últimos años, a pesar de los altos niveles de ingresos que han alcanzado algunos países y a pesar del ritmo con que se han aflorado los recursos en nuestra región, persisten todavía agudos problemas, especialmente en el campo social, en donde los beneficios del desarrollo económico todavía no han llegado a las grandes mayorías postergadas en la América Latina.

Todo esto hace que los organismos de planificación tengan ante sí una tarea muy importante, muy renovada, que tiene que convalidarse y que tiene que acompasarse con nuestros nuevos escenarios que plantea al mundo la región y los propios países.

Si tuviera que decir una palabra final de un mensaje respecto a lo que nosotros percibimos como los grandes centros de atracción y atención de la planificación en el momento de hoy yo diría; concretaría en cinco grandes tareas a las cuales nos parece que está especialmente invitada la tarea planificadora en América Latina, sin perjuicio de lo que son sus tareas normales de asignación de recursos y de participación en el quehacer diario de nuestros países.

Creo en primer término que hay un renovado sentido de anticipación que debe darle a la planificación un carácter mucho más urgente y más imperativo que antes. Los países de América Latina no pueden darse el lujo de vivir solamente de los problemas de todos los días, tienen que tener ante sí una tarea de anticipación porque el futuro así lo exige. No podemos navegar en estos mares procelosos en que toca sin un mínimo de previsión y un mínimo de anticipación respecto a los grandes problemas.

En segundo lugar creo que la planificación tiene la tarea fundamental de servir en los países como conciencia crítica de los problemas nacionales. La Planificación tiene la capacidad de ver en conjunto a la realidad nacional, de señalar los grandes problemas críticos, de acentuar especialmente la necesidad de volver a revisar los modelos de desarrollo existentes, procurando atender los agudos problemas sociales que aún existen.

La planificación tiene además una responsabilidad frente a los proyectos futuros de los países. Estamos en un momento de cambio en lo político, en lo social, en lo económico. Hay una tarea de pensamiento integrada sobre los grandes proyectos nacionales y hemos visto con gran simpatía como este tema está llegando hoy a muchos países y como la planificación está cada vez más vinculándose a la concepción del modelo futuro de sociedad que se quiere tener en América Latina y en el cual cada país tiene la palabra y tiene que buscar su auténtica solución nacional.

Creemos que la planificación tiene una responsabilidad innovadora. Hay varios temas que comienzan a golpear a nuestros países en forma renovada y que están allí: el medio ambiente, la urbanización, los problemas de los recursos naturales. Son todas, temáticas nuevas, con las cuales tenemos que convivir

y a las cuales hay que prestarles atención. La planificación es en ese sentido un campanazo de atención y seguramente un agente catalítico de la mayor importancia.

Y por último yo diría también, el último gran desafío en esa tarea de futuro es la construcción del Estado moderno. Quizás el gran desafío hacia fin de siglo en América Latina lo constituye el crear un nuevo Estado en América Latina, que sea un Estado que responde a nuestra visión del futuro y un Estado que esté preparado para atender a esta multiplicidad de tareas que tiene por delante el quehacer, tanto nacional como regional.

En todo este esfuerzo, señores delegados, las Naciones Unidas aquí representados por el ILPES, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Centro de Planificación y la CEPAL están por supuesto a las órdenes de los esfuerzos de los señores Ministros. El ILPES tiene en ese sentido una tarea propia que hacer y espera, seguramente, de esta reunión recibir los mandatos respectivos para poder mejorar su forma de acercarse al quehacer de todos los días y servir como un instrumento práctico a la cooperación regional.

Dicho esto señores delegados, deseo a todos ustedes el mejor de los éxitos y espero poder corresponder a los mandatos que ustedes deseen darnos hacia el futuro. Muchas gracias.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

PODER Y DESARROLLO AMERICA LATINA

Estudios sociológicos en homenaje a JOSE MEDINA ECHAVARRIA

Aldo E. Solari  
- Compilador -

Primera edición 1977  
Fondo de Cultura Económica  
Av. de la Universidad 975  
México 12, DF, México

Recientemente el Fondo de Cultura Económica ha publicado un conjunto de lecturas sociológicas en homenaje a Don José Medina Echavarría, insigne precursor de la sociología latinoamericana, las cuales tienen como compilador a Aldo E. Solari.

La introducción a esta obra resume de manera ejemplar el aporte de Don José Medina al engrandecimiento de la sociología latinoamericana. Su constante creatividad y su permanente promoción de ideas, llenas de un profundo convencimiento, constituyen una invaluable herencia para las actuales y futuras generaciones de intelectuales.

Los trabajos de F.H. Cardoso, Florestan Fernandes, Rolando Franco, Jorge Graciarena, Juan Francisco Marsal, Helio Jaguaribe, José A. Silva Michelena, K.H. Silver y Joel M. Jutkowitz, Hans-Albert Steger, Alain Torraine y Marshall Wolfe abordan desde diferentes ángulos los problemas relacionados con la estructura de poder en América Latina y las connotaciones más sobresalientes sobre los enfoques predominantes en materia de desarrollo y bienestar social. El conjunto de trabajos no sólo amplía el diagnóstico tradicional sobre la región, sino que también, gracias a un lenguaje mucho más directo, señala pautas y orientaciones en materia de Política Económica y Social reconociendo ante todo el ineludible "conflicto social" que surge de toda política y toda ideología.

El ILPES, a través del Boletín de Planificación, desea rendir tributo de gratitud y apreciación para quien fuera uno de sus más preclaros colaboradores. Se está convencido que su vasta obra continuará enriqueciendo y ampliando las fronteras de la sociología latinoamericana.

"Nada humano es inteligible sin la historia - sin su propia historia" ha dicho <sup>1/</sup> José Medina Echavarría. Tal convicción se señala en la Introducción de esta obra, reclama un análisis que por diversas razones no puede intentarse aquí. Compartirla obliga, por lo menos, a recordar los grandes hitos sin los cuales se comprendería mal la obra, se ignoraría la acción personal del hombre y se dejaría de captar el sentido del homenaje que le tributa este libro.

---

<sup>1/</sup> José Medina Echavarría, "Filosofía, educación y desarrollo". Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 3 edición, 1973).

Al igual que otros integrantes de una generación excepcional por muchos conceptos, Medina llegó a América Latina, como exiliado, por la derrota de su bando en la guerra civil española. Fue acogido por México ya avanzado en la década de sus treinta, <sup>1/</sup> maduros de golpe por la tragedia, con sus antecedentes como abogado, profesor de Filosofía del Derecho y su fuerte inclinación hacia la sociología. En 1941 publicó en México "Sociología, teoría y técnica", de la cual se habla con mayor detalle en la segunda parte de la Introducción. Este y otros trabajos de gran repercusión son fruto de largas investigaciones y de su labor docente, pero no constituyeron su único quehacer. A la obra escrita agregó una acción no menos trascendente: la fundación de la sección sociología en el Fondo de Cultura Económica y el impulso a la colección de cuadernos publicados por el Colegio de México bajo el nombre de "Jornadas". Así aparecieron por primera vez en español, y en algunos casos por primera vez fuera de su idioma original, "Economía y sociedad" de Weber, los libros de Mannheim y muchos otros que tuvieron enorme influencia sobre los hombres que, desde fines de la guerra mundial, trataron de renovar la sociología latinoamericana.

Lo que importa en el somero recuerdo de estos primeros pasos en el destierro, es ver afirmarse la más honda vocación de Medina, la de hispanoamericano, como a él mismo le gusta llamarse. Se trata de un hispanoamericano tan particular como excepcional es el hombre que así se designa. Hay que hablar algo más de éste, para entender a aquél. Sólo un lector muy descuidado de su obra fecunda dejaría de opinar que está presidida por una formación filosófica y científica igualmente profunda y sólida. Más aún, Medina nunca ha dejado de colocar sus obras más científicas, si se permite tal expresión, en un marco filosófico, ni de buscar apoyaturas en la ciencia, para iluminar sus preocupaciones más filosóficas. Antes y después que él, otros han llegado a la sociología desde la filosofía, pero pocos han aportado a aquélla una preocupación tan constante por la historia.

Señala Aldo E. Solari: "Nada más atrayente y loable que tratar de vincular filosofía, ciencia e historia. Nada tampoco más difícil, aunque muchos no lo crean así. La tarea parece fácil cuando se ignora a alguna de las tres o a las tres disciplinas, como ocurre a menudo, lo que se traduce en una logomaquia que aparentemente reúne en un haz a todas ellas. Sin embargo,

---

<sup>1/</sup> Don José Medina nació en 1902.

cuando se las ha cultivado profundamente, y dudo que alguien lo haya hecho en América Latina como Medina, el propósito no sólo se muestra tan complejo como realmente es sino que parece inaccesible a quien lo intenta. De ahí que en la obra de Medina se encuentre a cada paso, junto a un tremendo esfuerzo de clarificación intelectual para los demás y para sí mismo, una perpetua angustia ante la imposibilidad de llegar al ideal que el investigador se traza.

La convicción de que hay muchos caminos legítimos, además de los que él ha preferido cultivar, le ha permitido animar, durante los largos años de su actuación en las Naciones Unidas, y en especial como Director del Programa de Desarrollo Social del ILPES, a muchos investigadores jóvenes, a búsquedas que él mismo no hubiera intentado, animado no sólo por aquello de que l'esprit souffle où el veut, sino por un profundo e irrenunciable respeto a la persona humana. Así concibió, cuando fue director-fundador de FLACSO, el papel que debería tener la escuela de sociología. Lo único que Medina no tolera jamás es la falta de seriedad intelectual, la incapacidad para el esfuerzo impropio que tal labor demanda, el filisteísmo o la improvisación.

REVISTA DE LA CEPAL NUMERO 4

Segundo semestre de 1977

Ha aparecido el Número 4 de la Revista de la CEPAL que dirige el eminente economista latinoamericano, Dr. Raúl Prebisch.

A continuación se presentan reseñas de los principales artículos de la Revista.

LA ORIGINALIDAD DE LA COPIA: LA CEPAL Y LA IDEA DE DESARROLLO,  
por Fernando H. Cardoso <sup>1/</sup>

Hacia fines de los años cuarenta y a principios de los cincuenta, se elaboraron en la CEPAL algunos documentos que tuvieron una profunda repercusión en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. Este artículo esboza sus ideas centrales y las vincula con otras posiciones doctrinarias y académicas que también alcanzaron cierta resonancia en la región durante las últimas décadas. Así, pues, presenta las ideas convencionales sobre comercio internacional y desarrollo a las que ya inicialmente se contrapuso el "pensamiento" de la CEPAL, las reacciones críticas que este último despertó entre liberales y marxistas; las teorías alternativas que elaboraron los "ortodoxos" (como G. Haberler y J. Viner), los liberales "heterodoxos" (G. Myrdal, R. Nurkse, A. Hirschman) y los marxistas (como P. Baran); expone también cómo las ideas de la CEPAL modelaron políticas de desarrollo y se adaptaron a situaciones nuevas. Por último, analiza la relación que la corriente "cepalina" tuvo con otras aún más recientes; las referidas al estilo de desarrollo "maligno" la dependencia estructural y el "otro desarrollo". El autor concluye que si bien el pensamiento de la CEPAL se transformó, al entrar en contacto con nuevas realidades y teorías, sigue conservando vivo y vigente su núcleo fundamental.

PARA "OTRO DESARROLLO": REQUISITOS Y PROPOSICIONES  
por Marshall Wolfe <sup>2/</sup>

En trabajos anteriores, el autor afirmó que las declaraciones generales de los organismos internacionales - que sugieren qué debe hacerse sin mencionar quien lo hará, cómo y cuándo -, la difusión de "técnicas prácticas" y la realización de "proyectos pilotos" han sido de muy escasa utilidad para orientar a nuestros países, sea por su excesiva generalidad o parcialidad, por su inadecuación a la realidad técnico-económica, por su inviabilidad política, etc. Con el objeto de evitar esos errores no presenta sus propuestas como panaceas universales sino como criterios, ideas u orientaciones acerca de algunas cuestiones medulares que nuestras sociedades deberán enfrentar si, como es plausible pensar, su escenario futuro se mostrara pleno de complejas mutaciones.

<sup>1/</sup> Ex funcionario del ILPES y actual director del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

<sup>2/</sup> Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Establecidas estas precondiciones, subdivide sus propuestas en cuatro áreas. En principio, considera prioritarias las cuestiones relativas a la satisfacción de necesidades básicas o sea, la producción, distribución y consumo a escala nacional de bienes y servicios considerados como tales; a continuación, plantea algunas tesis en relación al empleo y, en especial, subraya que no debe ser entendido sólo como recurso productivo y fuente de ingreso sino también en su amplia significación psicosocial, en tanto es base de posibles "actividades significativas". Luego penetra en el tema de la participación y la distribución del poder a nivel nacional y culmina con una discusión de los problemas de relaciones internacionales vinculados a la idea de autoconfianza (self-reliance).

#### POLITICA FISCAL Y DESARROLLO INTEGRADO

por Federico J. Herschel <sup>1/</sup>

Este artículo se propone ofrecer una visión de conjunto de la relación entre política fiscal y desarrollo económico de América Latina en las últimas décadas, combinando la descripción de las propuestas de política con la evaluación crítica de sus orientaciones y resultados y la presentación de sugerencias para la acción. Comienza por delimitar el contenido propio de la política fiscal y presentar los rasgos más generales del desarrollo económico reciente para, sobre esa base, analizar en detalle, y críticamente, las propuestas de reformas tributarias surgidas de las conferencias sobre política fiscal realizadas entre 1961 y 1972 en Buenos Aires, Santiago de Chile y Ciudad de México. Pese a que cada una de ellas contribuyó de manera importante y acumulativa al desarrollo de la política fiscal en América Latina, a sus recomendaciones pueden hacerse reparos tales como oscurecer la relevancia del gasto público e ignorar los aspectos políticos.

Luego de pasar una rápida revista a la relación entre política fiscal y desarrollo a la luz de lo sucedido en algunos países desarrollados, el autor se concentra en el análisis de los resultados alcanzados por la política fiscal en materia de redistribución e inversión. Por último, presenta su propia propuesta de política fiscal, que se orienta más hacia la redistribución que hacia el incentivo de la inversión privada y evalúa su probable viabilidad política.

---

<sup>1/</sup> Funcionario de la Subsede de la CEPAL en México.

## APUNTES ACERCA DEL FUTURO DE LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES

por José Medina Echavarría 1/

¿Cuál será el futuro de la democracia en América Latina? Medina Echavarría insinúa una respuesta a esta interrogante basada en el análisis de la contraversia que se ha desarrollado durante los últimos años en los países europeos sobre las perspectivas de sus democracias. Por supuesto, no cree que en América Latina se reproduzcan mecánicamente los procesos políticos de aquéllos sino que la semejanza de algunas condiciones y problemas y el contacto mutuo hacen plausible que se asemejen también algunas soluciones.

Después de una rápida consideración inicial sobre el autoritarismo y la tecnocracia, se refiere a la ampliación de la intervención estatal, a través del análisis de hipótesis de Helbroner y Bell. A partir de allí penetra en la cuestión central de la crisis de la democracia, tal como es interpretada por las concepciones conservadoras, liberales y marxistas, y finaliza con una aplicación de esas hipótesis a América Latina. En esta última parte, alude en especial a las relaciones entre democracia y desarrollo económico, a la sobrecarga de demandas y a la legitimidad de los principios democráticos, y concluye con una hipótesis razonablemente optimista sobre el futuro de la democracia en nuestros países.

A continuación del artículo se incluyen comentarios que algunos colegas de la CEPAL y del ILPES le hicieron al autor en un seminario interno. Comentarios de: John Durston, Carlo Geneletti, Eduardo Palma, Gregorio Weinberg y Marshall Wolfe.

## LAS PEQUEÑAS NACIONES Y EL ESTILO DE DESARROLLO 'CONSTRUCTIVO'

por Carlos Real de Azúa 2/

En 1975 la CEPAL solicitó al destacado intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa un estudio sobre los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político. El autor redactó una versión preliminar ese mismo año pero, por diversos motivos, nunca llegó a terminar la versión definitiva. Ahora, cuando todos lamentamos su prematuro y sensible deceso, hemos querido brindarle el modesto homenaje de publicar una parte de su estudio en forma de artículo.

---

1/ Ex Director del Programa de Desarrollo Social del ILPES.

2/ Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Como punto de partida, caracteriza en general el fenómeno de la "dimensión nacional" y explora lo que sobre él dijeron algunos clásicos - como Aristóteles, Platón, Montesquieu y Rousseau - y, a continuación presenta los criterios mediante los cuales a su juicio puede evaluarse la significación económica y política de aquel fenómeno. A partir de esos fundamentos teóricos, considera en detalle el modo cómo la pequeñez nacional puede influir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo, tales como la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el tamaño del mercado, la industrialización, la vulnerabilidad externa, la capacidad de control político interno, la cohesión y homogeneidad sociales, y otros. En la parte final, analiza la posibilidad de aplicar en las pequeñas naciones lo que él llamó el estilo de desarrollo 'constrictivo'.

EL DEFICIT DE LOS SERVICIOS URBANOS: ¿UNA LIMITACION ESTRUCTURAL?  
por Francisco Barreto y Roy T. Gilbert <sup>1/</sup>

Los autores analizan las causas del déficit de servicios urbanos en Brasil y afirman que ellas encuentran su raíz en la compleja combinación de una oferta inadecuada e insuficiente y una demanda perturbada por la crisis económica. Por un lado, subrayan que la oferta se articula a base de pautas tecnológicas y económicas inapropiadas a las necesidades y posibilidades de la población, pues no sólo se adoptan tecnologías propias de los países desarrollados, que en la realidad brasileña resultan demasiado complejas, rígidas y excluyentes, sino que la generación de la oferta se orienta por el criterio, propio de la empresa privada, que evalúa las inversiones por su rentabilidad. Por otro, señalan que la situación económica crítica por la que atraviesa el país ha afectado la capacidad de pago de la población de bajos ingresos, lo que impide que sus necesidades de servicios puedan convertirse en demanda efectiva. A esta profunda incoherencia entre oferta, demanda efectiva y necesidades básicas, se agregan los problemas financieros de los municipios y sus dificultades para realizar una acción programada.

Por consiguiente, sugieren que esa incoherencia sólo puede ser enfrentada mediante un cambio sustancial en los principios que orientan la oferta de servicios junto a una política redistributiva que aumente la capacidad de pago de la mayoría de la población.

Finalmente, la revista incluye comentarios al artículo del Dr. Raúl Prebisch "Críticas al capitalismo periférico" de Joseph Hodara, Eugenio Kossarev, Octavio Rodríguez y Marshall Wolfe.

---

<sup>1/</sup> Funcionarios de la Subsede de la CEPAL en Brasil.

Cuadernos del ILPES

Planificación de corto plazo:  
la dinámica de los precios, el empleo  
y producto

A pesar del rápido crecimiento económico de América Latina dos problemas continúan aún latentes: desempleo e inflación. En este sentido, muchos países de la región muestran altos índices de desocupación y elevadas tasas de crecimiento en el índice de precios. Por su indiscutible incidencia económica y social y por su regresivo impacto sobre vastos sectores de la población bien pueden ser considerados entre los problemas actuales de mayor envergadura.

En base a los antecedentes del ILPES, se ha preparado un segundo cuaderno titulado: "Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto". Este nuevo volumen incluye cuatro trabajos de carácter investigativo sobre los temas anteriormente mencionados.

El primero de ellos, "Las interrelaciones de corto plazo entre la inflación, la producción y el empleo en América Latina" tiene como autores a los señores Roque B. Fernández y James A. Hanson y bien podría ser considerado como un Survey introductorio a tan amplio tema. A partir de la evidencia empírica sobre la Curva de Phillips, los autores se proponen analizar la racionalización teórica que da lugar a la relación inflación-empleo y la forma de abordar sus características por parte de la autoridad económica mediante la política monetaria, la política de ingreso, las reformas institucionales, la política cambiaria y otras. Como una primera interpretación se analiza el trabajo de Lipsey según el cual "la inflación salarial es el resultado de la reacción que experimenta un precio (el salario) ante los cambios que se producen en la diferencia entre la demanda de trabajo (empleo total más vacantes) y la oferta de trabajo (empleo total más desempleo). En general, el desempleo coexiste con los puestos de vacantes, porque no hay perfecta movilidad entre los diversos submercados laborales y porque los que buscan trabajo por primera vez no disponen de la información adecuada para ubicar rápidamente las vacantes". Quizás, a esto valga agregar algunas restricciones tanto de oferta como de demanda a saber: capacitación de la mano de obra, tecnología y distorsiones en los precios relativos de los factores trabajo y capital como resultado de políticas económicas equivocadas.

Respecto a la hipótesis que pretende ver una correlación estrecha entre sindicalismo y demandas salariales, los autores apenas plantean el problema sin entrar en mayor análisis y precisión. En general, los trabajos pioneros de Hines y Ashenfelter plantean la fuerza de la afiliación salarial para aumentar los salarios, mediante la posibilidad de declarar y llevar a cabo huelgas y suspensiones de trabajo. Sin embargo, para que esta fuerza sea completamente efectiva se requiere de ciertas condiciones que vale la pena analizar:

a) Para Marshall, según Friedman, un sindicato tiene éxito en la medida en que logre controlar la oferta de trabajo frente a una demanda inelástica, de tal manera que entre mayor sea la inelasticidad, mayor será el efecto que el sindicato ejerce sobre la remuneración <sup>1/</sup>. Ahora bien, la demanda por un determinado tipo de trabajo será más inelástica en la medida que: i. dicho trabajo sea "más necesario" como insumo respecto al producto final; ii. la demanda por dicho producto sea más inelástica; iii. el porcentaje que el costo de dicho trabajo representa respecto al costo total de la producción sea menor; iv. la disminución en el precio de otros factores que toman parte en la producción del bien en la cual se emplea el tipo de trabajo sindicalizado, ante una pequeña reducción en su demanda, sea mayor <sup>2/</sup>.

De acuerdo a las anteriores condiciones todo parecería indicar que los sindicatos con mejor posición para ejercer presión serían aquellos conformados por trabajadores especializados y aquellos con características monopólicas dentro del sector moderno de la economía.

A diferencia del análisis sobre sindicalismo y la Curva de Phillips las páginas dedicadas a explicar algunas hipótesis sobre la formación de expectativas constituye un excelente resumen. Así, ante la presencia simultánea de altas tasas de desempleo e inflación se hace un recuento de las nuevas interpretaciones y evidencias empíricas tendientes a explicar el fenómeno. En particular, se señalan los trabajos de Phelps, Friedman, Lucas y Rapping, Mortensen y Alchian como aproximación, sobre bases microeconómicas, al comportamiento económico en condiciones inflacionarias.

---

<sup>1/</sup> Ver, Milton Friedman, "Teoría de los precios". Alianza Editorial, pág. 198.

<sup>2/</sup> Ver Jaime Tenjo "Impacto de la actividad sindical sobre los salarios: un análisis econométrico". Revista de Planeación y Desarrollo, Bogotá, diciembre, 1975.

Como antecedentes básicos de estos estudios se destaca la información inadecuada por parte del individuo o del empresario para la toma de decisiones y, la hipótesis de que los contrastes económicos reflejan en cierto grado las metas reales en vez de las nominales. Además del análisis del trabajo de diversos autores (Hansen, Laidler, Parkin, Brodersohn, Behrman y García-Mujica y Carrizosa) se incluyen algunas observaciones sobre la validez de la hipótesis introducida por Cagan sobre las "expectativas adaptivas", según la cual, las expectativas de inflación se ajustan por una fracción constante de la diferencia entre la última tasa de inflación observada y la correspondiente tasa de inflación esperada. Por último, se analiza la hipótesis de Muth según el cual las expectativas se forman racionalmente y, se evalúan algunos trabajos en base a esta hipótesis como las de Barro para México, Colombia y Brasil y, Fernández para Argentina y Brasil. Al final, se plantean algunas alternativas desde el punto de vista de la política económica.

El segundo trabajo a cargo de Roque B. Fernández, "La dinámica de la producción y los precios en el corto plazo" trata básicamente de estudiar la relación entre la producción y la inflación en el marco de un modelo macroeconómico. Para ello, se analizan los casos de Argentina y Brasil. A partir del famoso supuesto de "expectativas racionales" de Muth, el modelo se asemeja al esquema famoso de "I-S" tan popular en los textos introductorios sobre análisis macroeconómico. Sin embargo, además de ampliar la acción fiscal del gobierno, se introduce de una manera ingeniosa la forma de estimar los precios esperados como función del comportamiento pasado de la oferta monetaria y del que se prevé para el futuro.

Respecto a la comprobación empírica del modelo y su correspondiente simulación para los dos países mencionados, se ilustra claramente la trayectoria descrita por la tasa de variación del ingreso nominal, la tasa de inflación y la tasa de variación del componente cíclico del producto cuando cambia de cero a 10 por ciento por período la tasa de crecimiento de la oferta monetaria. Dependiendo de los supuestos se encuentran tendencias tanto oscilantes como convergentes. Ya sea que se trata de una estabilización gradual o de un "tratamiento de shock" sobre los principales indicadores monetarios. Tal como concluye el autor "desde el punto de vista teórico puede decirse que nuestro modelo utiliza dos aspectos relativamente nuevos de la teoría macroeconómica: uno es la hipótesis de las expectativas racionales y el otro una especie de ecuación de Phillips que desempeña la función de la 'ecuación perdida' que, según Friedman expresa la diferencia entre teoría cuantitativa del dinero y la teoría Keynesiana sobre el ingreso y los gastos".

El tercer trabajo, "El dinero y la producción en México, Colombia y Brasil" de Robert Barro se concentra fundamentalmente en el análisis de los efectos de los cambios cuantitativos del dinero sobre la actividad económica. Dos conceptos son cruciales en este trabajo: el primero establece que cuando el aumento real del dinero coincide con el previsto, los precios esperados y los efectivos aumentan en la misma proporción, esto hace que la oferta de factores permanezca constante y por lo tanto, el nivel de producción no varía. El segundo, consiste en ver cómo el aumento del dinero no previsto aumenta la actividad económica, para esto, se parte del supuesto de que las personas predicen los precios en base a las experiencias pasadas.

De los tres casos analizados quizás el más interesante se refiera a México. Para este país el autor encontró un mayor grado de asociación entre el dinero y la actividad económica e incluso se predijo en forma notable el rango de variación en la tasa de cambio con el objeto de restablecer el equilibrio tanto en el sector interno como externo. Para los otros dos países, los resultados fueron menos alentadores. Como resultado colateral del trabajo de Barro se plantea la necesidad de aislar más exactamente la relación entre el dinero y la producción. En especial, aquellos factores de índole fiscal cíclica y de tendencia.

El último trabajo de Mario Brodersohn "La Curva de Phillips y el conflicto entre el pleno empleo y la estabilidad de precios en la economía Argentina, 1964-1974" pretende verificar las distintas formulaciones de la Curva de Phillips en dicho país.

Para comenzar, el autor plantea cómo las distintas formas de medir salarios, precios, empleo y desempleo conducen a resultados no siempre compatibles entre sí. Así, las distintas alternativas metodológicas arrojan versiones diferentes sobre el trade-off entre precios y empleo. Al final, la disponibilidad de información es la principal barrera para superar estas discrepancias.

En base al método de mínimos cuadrados para realizar las estimaciones correspondientes se encontró que, para el período 1964-1974 la tasa de desempleo no explica la variación en los salarios monetarios. Como dice Brodersohn "si se parte del principio de que un fuerte incremento en la desocupación es el 'único' medio para controlar la inflación, es evidente que el precio que se paga para eliminarla puede ser socialmente inaceptable. Planteada en estos términos la opción de Phillips, no quedan muchas dudas que la sociedad preferiría vivir con inflación a fin de mantener un nivel aceptable de ocupación".

Frente al anterior resultado, el resto del documento se propone investigar que otro tipo de variables explican el comportamiento de los salarios. En primer lugar, se analiza el papel de las expectativas inflacionarias a través de un modelo que explique su formación y otro que explique su influencia sobre los salarios. En el primer caso se plantea un modelo de expectativas estáticas, un modelo extrapolativo y un modelo adaptivo.

Desde el punto de vista del diseño de las políticas, el capítulo de la Curva de Phillips y la política de ingresos y el de la Curva de Phillips y la presión sindical constituyen un excelente aporte de orden teórico y empírico. Dependiendo del plazo que se adopte, todo parecería indicar que durante el inestable período 1964-1974 no se cumplió en la Argentina la famosa relación entre menor nivel de ocupación y mayor tasa de crecimiento de los salarios monetarios. Sin embargo, la tasa esperada de inflación y la fuerza sindical tuvieron una gran influencia sobre el ritmo de crecimiento de los salarios monetarios. De otra parte, si se acepta que la inflación es independiente de las condiciones del mercado laboral, Brodersohn destaca los mecanismos de autodefensa de ciertos grupos sociales contra los efectos regresivos de la inflación. De esta manera, las variables explicativas del proceso inflacionario trascienden el campo estrictamente monetario y se insertan dentro de un contexto social en el cual la lucha por la distribución del ingreso es el principal argumento. Sin entrar en mayores detalles, se estima que el caso Argentino es una referencia ineludible para quienes se preocupan por el ajuste periódico de las herramientas a disposición de la planificación económica y social.



**SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION  
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA**

“Los objetivos principales del Sistema son servir de foro a los organismos de planificación de los países de América Latina, lograr un mayor conocimiento y acercamiento entre ellos, promover y llevar a cabo el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecer formas para desarrollar acciones comunes destinadas a impulsar, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación entre los países de la región. Para dar adecuado cumplimiento a este objetivo, el Sistema tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Impulsar el intercambio de experiencias, planes, programas y proyectos para la planificación y, en general, divulgar los trabajos producidos por los organismos de planificación que sean de interés para el Sistema;
- b) Analizar, en forma permanente, los progresos de la planificación y los obstáculos a ella;
- c) Impulsar los esfuerzos de programación conjunta a nivel regional, subregional y de grupos de países que permitan fortalecer el proceso de integración latinoamericano;
- d) Identificar acciones conjuntas que puedan incorporarse a los planes y programas de desarrollo nacionales y puedan favorecer a la región en su conjunto o a grupos de países, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales;
- e) Promover el intercambio de técnicos entre los organismos de planificación, y la realización de trabajos conjuntos entre los países;
- f) Promover el intercambio de informaciones y acciones conjuntas con otros organismos de la región vinculados a la planificación y al desarrollo, así como de fuera de ella.”

**BOLETIN DE PLANIFICACION  
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
CASILLA 1567 - SANTIAGO, CHILE**

Para uso informativo; no es documento oficial.