

# ***Universidad Nacional de Ingenieria***

**PROGRAMA ACADEMICO DE ECONOMIA**



**Rol de la Planificación en America Latina y  
condiciones necesarias para su implementación**

**Tesis para optar el Titulo Profesional de**

**INGENIERO ECONOMISTA**

**Luis A. Linares Gallo**

**LIMA - PERU**

**1980**

## INTRODUCCION

Por qué Planificar ? Por qué y cómo es que se han dado los procesos de planificación en América Latina ? Cuáles son los resultados y/o limitaciones de dichos procesos ? Cómo es que se explican dichos resultados ? Qué cambios y/o ajustes deberían hacerse en su implementación ? Qué conclusiones se pueden deducir de estas experiencias ? .

He aquí algunas de las principales interrogantes que nos podemos hacer respecto de la Planificación en América Latina y en especial en el Perú.

Las respuestas a dichas interrogantes pretendemos darlas en parte, a través del presente trabajo, para lo cual se procederá a sistematizar y desarrollar los principales aspectos de la problemática en cuestión, asumiendo conceptos básicos e interpretaciones planteadas por algunos de los autores consultados, y que hacemos propios, o modificamos y adaptamos, de acuerdo a nuestra propia interpretación y experiencia.

Así, se mostrará que "desarrollo" y "subdesarrollo" son dos conceptos interdependientes e históricamente indisolubles; así como lo son para los países subdesarrollados los conceptos de desarrollo y planificación, estando ligado este último concepto a la mayor intervención del Estado, la que históricamente siempre se ha dado influyendo de manera significativa en el devenir de las sociedades. De acuerdo a ello pretendemos explicar cómo es que se da históricamente la gestión de la producción capitalista y dentro de ello cómo es que se explica la intervención del Estado y como consecuencia última, cómo es que se acepta la planificación en los países capitalistas.

Igualmente pretendemos explicitar los principales requisitos tanto teóricos como de carácter político, social e institucional a tener en cuenta para la implementación de los procesos de planificación nacional, destacando las principales facetas o pautas metodológicas para su correcta aplicación.

Una vez precisada la naturaleza de los procesos de planificación de nuestros países, entendido el contexto en que se dan y los requisitos que se debe tener en cuenta para su correcta aplicación, se procederá a señalar e explicar el por qué de las principales limitaciones y críticas que se hacen a los procesos de planificación en América Latina, para, en función de ello, proponer algunas medidas que coadyuven a superar algunas de las restricciones señaladas y se pueda, en consecuencia, mejorar los resultados de la planificación que se lleva a cabo en nuestros países.

En resumen, las respuestas a las interrogantes planteadas respecto de los Procesos de Planificación en América Latina, nos permitirán demostrar la importancia que tienen dichos procesos en la implementación de una verdadera estrategia de desarrollo nacional para países como el Perú, convirtiéndose ello en el principal objetivo del presente trabajo, aunado a la necesidad de plantear medidas correctivas que coadyuven a la mejor implementación de los procesos de planificación.

## TEMARIO

En la realización del presente trabajo se ha previsto seis capítulos que se desarrollarán de la siguiente manera :

### Capítulo I    Desarrollo y Planificación

En la medida que para los países latinoamericanos entendemos el "desarrollo" y la "planificación" como conceptos indisolubles, se parte en este primer capítulo por

analizar la evolución histórica del concepto y resultados de los procesos de desarrollo, lo que nos permitirá definir con mayor claridad el marco conceptual y teórico de la planificación.

### Capítulo II : Marco Histórico de la Planificación

En este capítulo se explicará la evolución global de los procesos de planificación, destacando los procesos en América Latina y, muy especialmente, en el Perú; lo cual nos proporcionará un mayor contexto de análisis que nos permitirá inferir el por qué de la "planificación" en América Latina y, por ende, en el Perú. Para ello se analizará la evolución de la gestión de la producción en la sociedad capitalista y el creciente rol de intervención del Estado, aceptado, explícitamente o implícitamente, según la época y lugar.

### Capítulo III : Marco Metodológico de la Planificación

Este capítulo comprenderá el desarrollo y análisis de los principales aspectos conceptuales y metodológicos de todo proceso de planificación; destacando sus principios y requisitos básicos, en especial los referidos a la integralidad del proceso (planes : globales, sectoriales, regionales) y a su temporalidad (planes : de largo, mediano y corto plazo). Igualmente se explicará las fases funcionales de la planificación (diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación), destacando aspectos que, normalmente, son insuficientemente tratados.

### Capítulo IV : Evaluación del Rol de la Planificación

En consideración al marco referencial desarrollado en los capítulos anteriores, y tomando en cuenta aspectos socio políticos e institucionales, se procederá a evaluar el rol cumplido por los procesos de planificación en América Latina y en especial en el Perú, identificando y explicando sus principales deficiencias y limitaciones.

## Capítulo V y VI : Conclusiones y Recomendaciones

En base al análisis y evaluación realizada en los capítulos anteriores, se procederá a inferir las principales conclusiones y, en función a ello, se planteará recomendaciones que coadyuven a la viabilización y optimización de los resultados de los procesos de Planificación en América Latina y muy especialmente en el Perú .

## INDICE

INTRODUCCION	I
INDICE	V
<b>I. DESARROLLO Y PLANIFICACION</b>	<b>1</b>
1.1 Resultado de los distintos Modelos de Desarrollo	1
1.2 Concepción de Desarrollo	5
1.2.1 El Desarrollo como crecimiento	5
1.2.2 El Desarrollo como etapa	7
1.2.3 El Desarrollo como un proceso global estructural	9
1.3 Planificación del Desarrollo	11
1.3.1 Movilización de los recursos	13
1.3.2 Orientación de las inversiones	14
a) Elección del tipo de inversión	14
b) Equilibrio de la producción e inversión	16
c) Empleo eficiente de los recursos	18
<b>II. MARCO HISTORICO DE LA PLANIFICACION</b>	<b>20</b>
2.1 Evolución de los procesos de planificación	20
2.1.1 Evolución Global	20
2.1.2 En relación a América Latina	24
2.1.3 En relación al Perú	25
2.2 Planificación en la Sociedad Capitalista	35
2.2.1 La gestión de la producción capitalista moderna	36
2.2.2 La intervención del Estado en la producción capitalista	39
2.3 Aceptación de la Planificación	41

<b>III.</b>	<b>MARCO METODOLOGICO DE LA PLANIFICACION</b>	<b>44</b>
3.1	La Elección Económica	44
3.2	Planificación y Plan Nacional	46
3.3	Fases funcionales de la planificación	50
3.3.1	Diagnóstico	50
	a) Descripción	51
	b) Análisis	51
	c) Prognosis	53
3.3.2	Formulación de planes	55
	a) Etapas en la formulación del Plan	57
	b) Pruebas de coherencia de los planes	57
3.3.3	Ejecución de planes	58
3.3.4	Evaluación y reformulación de planes	60
<b>IV.</b>	<b>EVALUACION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION EN LATINOAMERICA</b>	<b>63</b>
4.1	En relación a la concepción de Desarrollo y Planificación	63
4.2	En relación a las fases funcionales del Proceso de Planificación	67
4.2.1	Diagnóstico	67
4.2.2	Formulación de planes	69
	a) Objetivos y Prioridades del desarrollo	69
	b) Temporalidad de los planes	72
4.2.3	Implementación de planes	73
	a) Marco Socio-Político	75
	b) Marco Institucional Administrativo	77
4.2.4	Evaluación de planes	78

## VII

V.	CONCLUSIONES	81
VI.	RECOMENDACIONES ( ESTRATEGIA )	87
6.1	En relación a la concepción	87
6.2	En relación a las fases funcionales del Proceso de Planificación	89
6.2.1	Respecto a los diagnósticos	89
6.2.2	En relación a la formulación de planes	90
6.2.3	En relación a la ejecución de planes	91
6.2.4	En relación a la evaluación de planes	93
6.3	En relación a la Adecuación del Marco Socio=Político	93
6.4	En relación a la Modificación del Marco Institucional y Administrativo	93
6.5	En relación a las principales funciones del Sistema de Planificación	97
	BIBLIOGRAFIA BASICA	101



## I. DESARROLLO Y PLANIFICACION

### 1.1 Resultado de los distintos modelos de Desarrollo<sup>1/</sup>

Para la mejor comprensión del proceso de Desarrollo, es necesario analizarlo según sus variantes y resultados en el tiempo; así :

Anterior a la Segunda Guerra Mundial las cuestiones de desarrollo sólo ocupaban un lugar secundario en el pensamiento de los teóricos de la economía, en especial en los principales países capitalistas . Hasta entonces la economía capitalista se había ocupado sobre todo de los problemas del equilibrio, debido a que en esos países el desarrollo económico aparecía como un dato del que no había que preocuparse demasiado .

Históricamente el rasgo más significativo del modelo capitalista de desarrollo había sido la acumulación de capital y la inversión productiva realizada por las clases medias urbanas de los países de Europa Occidental, que acumularon una cierta cantidad de riqueza; pero que, a diferencia de las clases feudales, no la dedicaron al consumo suntuario, sino a la inversión productiva . Este fue el inicio del desarrollo capitalista .

Los beneficios del comercio y la producción, así como de las operaciones financieras de la clase media, se convirtieron en la base de la inversión que condujo al desarrollo capitalista, a lo que se añadió la explotación de las colonias, que adquirió muchas veces la forma de un gran saqueo, convirtiéndose en un factor muy importante para el desarrollo de las metrópolis .

<sup>1/</sup> Oskar Lange "La Economía en las Sociedades Modernas"

Adicionalmente a estos factores cabe citar el rol cumplido por el Estado, quien facilitó parte de la acumulación. El Estado, en especial en los primeros momentos del desarrollo capitalista, desempeñaba un papel importante, bien sea directamente por sus inversiones en ferrocarriles, servicios públicos o incluso empresas industriales y comerciales, o bien mediante subvenciones a empresas privadas.

Esta forma de desarrollo capitalista se dió de manera desigual, produciéndose diferencias significativas en el grado de desarrollo de los países; situación que se pretendió corregir mediante la inversión internacional de capitales que debía entrar en juego para acelerar el desarrollo de los países más atrasados y, en donde la tasa de beneficio era más elevada que en los más adelantados. Esto implicaba un estímulo para el movimiento de capitales de aquellos países con abundancia de los mismos, hacia aquellos en que el capital fuera relativamente escaso. Hasta la primera guerra mundial, éste fue el modelo considerado por los economistas de todas las escuelas como norma universal, especie de ley que señalaba el camino a seguir para todos los países.

El desarrollo del capitalismo monopolista y el imperialismo hicieron que resultara imposible para los países subdesarrollados seguir la senda tradicional de desarrollo. El motivo fundamental fue el hecho de que en las metrópolis, con el desarrollo de grandes monopolios capitalistas, sus partícipes perdieron interés por las inversiones en los países subdesarrollados, pues éstas podían dar como resultado presiones competitivas sobre las posiciones adquiridas de monopolio. La consecuencia fue que las inversiones de capital de los países más adelantados en los subdesarrollados, adquirieran un carácter específico. Se destinaron a la explotación de recursos naturales que podían ser utilizados en las metrópolis como materias primas, así como al incremento de la producción de alimentos a fin de abastecer a la población de los países desarrollados a precios bajos, para en base a la explotación de la periferia, abaratar costos e incrementar la productividad de los países centrales, ante la imposibilidad de mantener salarios fijos.

Dentro de este esquema, parte de la inversión se destinó también a la construcción de la infraestructura económica, ya sea red de comunicaciones, puertos y otras instalaciones necesarias para el mantenimiento de relaciones económicas con el exterior.

De esta forma pues, parte importante de la producción de los países subdesarrollados se orientó al exterior, bajo la forma de materias primas y productos alimenticios, mientras que los beneficios de las inversiones de capital extranjero no se reinvierten en los países subdesarrollados sino que se repatrian a los países exportadores de capital. Si se reinvierten, es en la explotación de materias primas y alimentos o, en la construcción de infraestructura; casi nunca se dedican en forma digna de mención a las inversiones industriales las cuales son el elemento dinámico real del desarrollo capitalista moderno. Este es el motivo fundamental por el que los países subdesarrollados no pueden seguir la senda clásica de desarrollo capitalista.

A esto debe añadirse como otro motivo, el hecho de que muchas veces las grandes potencias capitalistas apoyan por razones políticas a determinados grupos de poder económico (grandes terratenientes por ejemplo) de los países subdesarrollados, que les sirven para mantener su influencia económica y política.

Salvo algunas excepciones, la mera repetición de la senda clásica de desarrollo resultaba imposible para los países atrasados, empezando a aparecer nuevas interpretaciones, que niegan la validez de las alternativas clásicas. Dentro de este contexto es que se crean los primeros estados socialistas, cuya instauración se logra a través de una revolución, que casi siempre se inicia con dos medidas: la nacionalización del sector capitalista industrial, comercial, financiero y de transporte ya existente, constituyendo con él la base del nuevo sector socialista, y la reforma agraria, que elimina las relaciones feudales en la agricultura, reparte la tierra entre los campesinos e introduce más tarde el

desarrollo cooperativo de la producción agrícola. Estas dos acciones proporcionan la base para la acumulación de recursos destinados a la inversión productiva:

Las industrias, sociedades comerciales, bancos y empresas de transporte nacionalizadas constituyen una fuente de acumulación de beneficios con que financiar nuevas inversiones industriales. A medida que aumenta el número de establecimientos fabriles, este paquete de ganancias se hace mayor, utilizándolo nuevamente en la inversión productiva. De este modo, el sector nacionalizado crece mediante la reinversión de sus propios beneficios, y se inicia un proceso de crecimiento autosostenido. Sin embargo, por el hecho de tratarse de países subdesarrollados, la industria no era parte muy importante de la economía de estos países, y no bastaba para proporcionar todos los recursos necesarios para las amplias inversiones a realizar, constituyéndose la aportación de los campesinos en una fuente adicional de recursos.

A pesar de las diferencias señaladas entre los modelos de desarrollo capitalista y socialista, hay quienes sostienen que "ambos sistemas económicos se hacen más análogos que distintos"<sup>1/</sup>, y que "ambos sistemas se hallan en proceso de desarrollo, y que muchos de estos cambios acusan la tendencia a la aproximación. Ambos sistemas avanzan en el sentido de un óptimo determinado, en el sentido de un sistema mejor que el capitalismo puro y el socialismo puro"<sup>2/</sup>. Estos conceptos constituyen la base de la llamada "teoría de la convergencia".

Los teóricos de la convergencia conciben un nuevo sistema económico denominado "integral", que supuestamente es la síntesis del capitalismo y socialismo, pero sobre una base capitalista, sobre la base de la propiedad privada de los medios de producción.

1/ Walter S. Buckingham "Theoretical Economic Systems A comparative analysis" New York, 1958, Pag. 26

2/ Jan Tinbergen "Frente al Porvenir"

El defecto metodológico fundamental de la concepción de la "síntesis"<sup>1/</sup> consiste en el enfoque idealista y voluntarista de las perspectivas del desarrollo económico de la sociedad. Los partidarios de la teoría de la convergencia razonan de la siguiente manera: el capitalismo moderno tiene ciertos defectos, pero, a la vez ciertas virtudes, el socialismo posee también sus defectos y virtudes, la marcha de las cosas es de tal índole que los hombres han de hacerse cargo de ello y, una vez comprendido eso, sintetizarán las virtudes de los dos sistemas económicos, suprimirán los defectos y crearán un régimen económico "óptimo" de la sociedad.

No obstante, en la realidad, el desarrollo económico de la sociedad no es cosa de libre elección o del libre albedrío de los hombres. La convergencia de las leyes económicas objetivas del capitalismo conduce a que dentro del marco del modo capitalista de producción se formen, por una parte las premisas materiales y organizativas para el tránsito al socialismo y, por otra, se desarrolla y se ahonda más la contradicción entre el carácter social de la producción y la forma capitalista de apropiación, contradicción que sólo puede resolverse mediante el paso del capitalismo al socialismo.

## 1.2 Concepción de Desarrollo

El análisis histórico del desarrollo nos demuestra que su concepción ha ido variando, pudiendo distinguirse los siguientes principales enfoques:

### 1.2.1 El Desarrollo como crecimiento

Los que sustentan este enfoque definen el desarrollo básicamente en términos del nivel y ritmo de crecimiento del ingreso per-cápita.

<sup>1/</sup> Enoj Breguel "Teoría de la convergencia de los dos sistemas económicos", en La Revolución Tecno Científica: Aspectos y Perspectivas Sociales

Esta concepción lleva a establecer listas de países clasificados de acuerdo con su nivel de ingreso per-cápita medio, indicando que los países que están por encima de cierto nivel arbitrario serán considerados países desarrollados, y los que están por debajo de este nivel, países poco desarrollados.

Quienes utilizan este tipo de pensamiento han estado generalmente muy influenciados por las modernas teorías macrodinámicas, derivadas fundamentalmente de la teoría de Keynes. Este economista, viviendo en medio de una profunda y prolongada depresión económica, veía la problemática de su época principalmente en términos de la necesidad de superar los altos niveles de desempleo.

Las teorías del crecimiento han asignado un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas, o para que mantengan en general, un nivel de gastos públicos elevado, según lo exija el nivel de la demanda efectiva.

La mayoría de autores que toma como punto de partida las teorías del crecimiento para analizar algunos aspectos de la problemática del desarrollo, centran su atención en cuestiones relacionadas con la inversión; tales como la tasa óptima de inversión, la selección de tecnologías, los criterios de prioridad en la asignación de los recursos, la movilización de los ahorros, etc.

Esta concepción ha tenido mucha influencia sobre los modelos que se utilizan para la elaboración de planes de desarrollo en los países sub-desarrollados. Estos planes centran su atención en la necesidad de incrementar las inversiones y distribuirlas de cierta manera a fin de lograr un determinado ritmo de crecimiento del ingreso per-cápita,

ignorándose aspectos relativos a la productividad de las inversiones, a las condiciones institucionales, sociales, políticas y de todo orden que han de influir sobre la efectividad y sobre el grado de utilización de la capacidad productiva instalada y, de los recursos humanos y naturales, así como las consecuencias de dichas inversiones en términos de las condiciones de vida de la población, de la distribución del ingreso y de la concentración de la propiedad, etc.

De esta manera el problema de los países sub-desarrollados residiría prácticamente en su escasa capacidad de inversión y su desarrollo parecería quedar asegurado con la elevación de las tasas de ahorro e inversión.

### 1.2.2 El Desarrollo como Etapa

Los que plantean esta concepción, parten de observaciones objetivas sobre las características que frecuentemente presentan las economías sub-desarrolladas, y han ubicado su atención preferentemente en algunas de ellas, convirtiéndola enseguida en el pilar de su interpretación del sub-desarrollo y en la base de su estrategia de desarrollo.

Señalan por ejemplo, que se trata de economías en donde existe un excedente generalizado de mano de obra (W.Arthur Lewis) <sup>1/</sup>; que se trata de países cuya estructura productiva se encuentra escasamente diversificada (Colin Clark) <sup>2/</sup>; que se trata de sistemas que se han especializado en la exportación de un escaso número de materias primas (Prebisch) <sup>3/</sup>; que faltan en la población las actitudes, motivaciones, valores y rasgos de personalidad conducentes a desarrollar la

1/ W.Arthur Lewis Teoría del Desarrollo Económico. Pag.465  
2/ Colin Clark Las Condiciones del Progreso Económico. Pag. 250  
3/ Prebisch Raúl El Intercambio Desigual - ILPES

iniciativa y el logro personal (Mc.Clelland,Hagen) <sup>1/</sup>; han señalado la estrechez del mercado derivado de la escasa productividad prevaliente cuando falta capital (el círculo vicioso de la pobreza) Ragnar Nurkse <sup>2/</sup>; han observado que existe falta de capacidad de tomar decisiones de inversión aún cuando existen oportunidades y recursos (Hirschman) <sup>3/</sup>.

De estas teorías, se extrae a su vez, las correspondientes conclusiones, respecto a la política a seguir para superar dicho estado de sub-desarrollo. A este mismo cuerpo de teorías del sub-desarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular corresponden también algunos esfuerzos de generalización como los enfoques de Rostow W. <sup>4/</sup>, que conciben el desarrollo como una secuencia histórica de etapas características, que generalmente coinciden con aquellas que pueden observarse en el desarrollo histórico de los países hoy desarrollados.

De acuerdo con esta forma de análisis se concibe el desarrollo como una sucesión de etapas, en que se va desde lo más primitivo o tradicional a lo más desarrollado o moderno, pasando por varios niveles que tienen particulares características.

Según ello, se concibe el desarrollo de las sociedades sub-desarrolladas como el camino hacia el tipo de sociedad que se considera implícita o explícitamente como ejemplo o ideal : la actual sociedad industrial.

- 1/ Mc Clelland La sociedad ambiciosa y factores psicológicos en el Desarrollo Económico.
- 2/ Nurkse Ragnar Problema de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. pag. 14 y 17 .
- 3/ Hirschman Alberto La Estrategia del Desarrollo Económico.
- 4/ Rostow Walter "Las etapas del Desarrollo Económico".



El enfoque anterior que da lugar a lo que podría denominarse "teorías del subdesarrollo", representa un avance con respecto al enfoque del desarrollo como crecimiento, puesto que incorpora algunas características destacadas de las economías sub-desarrolladas. Por otro lado, no se limita a los aspectos económicos sino que toma en cuenta igualmente algunos aspectos de orden institucional y de la estructura social como variables importantes en el análisis. Sin embargo, al exagerar la preponderancia de alguna de las características del sub-desarrollo en desmedro de las restantes, y al tratar aisladamente algunas de las variables escogidas como principales, no logra explicar el proceso de desarrollo en su conjunto.

### 1.2.3 El Desarrollo como un proceso global estructural

A través de la obra realizada principalmente por la CEPAL y diversos autores individuales asociados en una u otra forma a esta institución, se ha llegado a identificar una especie de pensamiento latinoamericano denominado "estructuralista", que propugna que el acento de la política de desarrollo debe estar centrada en un conjunto de reformas estructurales, donde el Estado desempeña una función orientadora, promotora y planificadora, debiendo realizar una reforma sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional.

Se trata de concebir la evolución de las economías y de las sociedades latinoamericanas como un proceso de cambios, en oposición a la concepción mecanicista del desarrollo por etapas que considera a las sociedades como si fueran entidades aisladas, desprovistas de relaciones internacionales. De acuerdo a ello se incorpora todas las variables socio-económicas internas y externas que se consideran pertinentes; repasando de esta manera el esquema analítico para el estudio del desarrollo y del subdesarrollo, sobre las nociones de "proceso" de "estructura" y de "sistema"

Así se postula que el sub-desarrollo es parte del proceso histórico y global del desarrollo, que el desarrollo y el sub-desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente; es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica concreta se observa en la existencia de lo que podríamos denominar dos grandes mundos : por una parte, los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, "centros", y por otro, los estados nacionales sub-desarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes .

El desarrollo y el sub-desarrollo pueden comprenderse, como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras, es que la estructura desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la sub-desarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como dentro de un país.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura sub-desarrollada, aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformando su estructura en el sentido de lograr una mayor autonomía.

De acuerdo al análisis de los enfoques presentados podemos concluir lo siguiente

El desarrollo no sólo implica el aspecto económico sino también lo social y político.

El motivo central del desarrollo es el hombre, por lo tanto todo desarrollo debe asegurar un bienestar generalizado.

El desarrollo es un acto intencionado y por lo tanto no espontáneo  
El desarrollo para las economías sub-desarrolladas implica necesariamente cambio.

El desarrollo implica a la vez crecimiento y adecuada distribución; en este sentido si bien se debe procurar el más rápido crecimiento de las inversiones, se debe conciliar con sus efectos en las condiciones de vida de la población, de la distribución del ingreso y de la concentración de la propiedad.

El desarrollo y el subdesarrollo son procesos interdependientes, por lo tanto se condicionan mutuamente.

La disminución de la dependencia es un requisito fundamental a considerar en todo proceso de desarrollo.

Corresponde al Estado el papel de director y promotor del desarrollo.

El desarrollo es una acción que compromete a la sociedad en su conjunto, por lo que se impone una participación organizada y creciente de la población en el proceso.

Como síntesis podemos decir que para el caso de las sociedades latinoamericanas el desarrollo debe concebirse necesariamente como un proceso deliberado de cambio social y de eliminación de la dependencia, que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades con patrones más elevados de bienestar material.

### 1.3 Planificación del Desarrollo

La realidad de los países latinoamericanos reflejada en las distancias crecientes con los países desarrollados, en la desigualdad en la distribución de los ingresos, en el constante deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, en la brecha comercial financiera externa, en el proceso

de urbanización y marginación, en los niveles de desocupación, en los desequilibrios regionales, etc., nos ilustran las alarmantes dimensiones y tendencias de nuestros problemas, planteándonos como necesidad urgente emprender tareas de gran envergadura que permitan la movilización consciente de las energías de toda la sociedad, así como el cálculo y la previsión para hacer más efectiva la política económica, social y en general el esfuerzo para superar las condiciones del subdesarrollo. En este sentido surge la planificación como el proceso que permite optimizar y racionalizar el funcionamiento del sistema económico social; en oposición al desarrollo espontáneo, evitando de esta forma sus principales manifestaciones, a saber : desperdicio de recursos productivos, embotellamientos causados por la expansión insuficiente de algunos sectores, desequilibrios persistentes, presiones inflacionarias, etc.

La necesidad de solucionar estos problemas mediante un desarrollo planificado, se hace más apremiante al comprobar la existencia de condiciones históricas e institucionales bastante diferentes de las que posibilitaron el desarrollo de los países de Europa Occidental y América del Norte; entre ellas :

- La imperfección del mercado, bajo la forma de monopolios y oligopolios, junto con obstáculos institucionales que no permiten la adecuada movilización de los factores productivos.
- Los problemas específicos de la economía moderna, derivados en gran parte de la dependencia creciente de procesos tecnológicos cada vez más complejos que hacen más incierta y riesgosa las inversiones.
- La debilidad de gran parte del sector empresarial nacional y su constante presión sobre los organismos de gobierno a los que se transfieren crecientes responsabilidades.
- Los problemas estructurales que generan desigualdades en la distribución del ingreso entre personas y regiones, y que dan origen a una estructura productiva inadecuada y a una insuficiente tasa de ahorro, etc.

Dada la complejidad de la problemática a solucionar las funciones que le corresponde cumplir a la planificación son tanto de naturaleza económica como política.

Desde el punto de vista económico, la planificación permite neutralizar o eliminar las distorsiones del mercado, corregir las deficiencias y limitaciones de la iniciativa empresarial y orientar las deficiencias y limitaciones básicas del sistema económico.

Desde el punto de vista político, al presentar una visión de la sociedad futura que se pretende construir, la planificación da sentido y orientación al proceso de cambio social.

En relación a los aspectos económicos correspóndele a la planificación realizar dos tareas fundamentales : 1/

### 1.3.1 Movilización de los recursos

Esta tarea consiste en encontrar la forma y medios más adecuados que posibiliten la más rápida y eficiente movilización de los recursos económicos hacia la inversión productiva, sin atentar contra los objetivos básicos de desarrollo planteados.

En la realización de estas tareas se puede optar o combinar los siguientes procedimientos :

- La creación de incentivos para que el ahorro privado se oriente a la inversión, mediante el estímulo a los industriales, comerciantes, terratenientes y grupos financieros privados para que destinen parte considerable de sus rentas a la consecución de un desarrollo más rápido de la economía, utilizando para ello diversos procedimientos como : gravar la utilización improductiva de la riqueza, ahorro forzado, limitaciones al reparto de

dividendos y a la utilización de los beneficios de forma no productiva, suscripciones forzosas, etc.

- La importación de capital extranjero como fuente importante de financiación de inversiones productivas.
- La nacionalización de los recursos naturales de propiedad extranjera, utilizando sus beneficios como propósitos inversores.
- La nacionalización de determinadas empresas industriales, instituciones financieras y comerciales, destinando sus ganancias a la inversión.

### 1.3.2 Orientación de las Inversiones

La segunda cuestión que se presenta al planificador es la "orientación de las Inversiones"; tema en el que cabe distinguir tres subproblemas : asignar las inversiones de forma que se consiga el más rápido crecimiento de la producción, garantizar un desarrollo equilibrado de los diversos sectores, y asegurar un empleo eficiente de los recursos, evitando todo derroche.

- a) El primer subproblema es el más importante. Se refiere a la elección de aquellos tipos de inversiones que permitan un incremento más rápido de la capacidad productiva. Esto implica la concentración de la inversión en aquellos sectores que permitirán subsiguientes aumentos de la producción, es decir, las industrias productoras de medios de producción. En otros términos, la capacidad productiva de la economía sólo puede aumentar por el desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

Esto se puede lograr directa o indirectamente. En el primer caso mediante la construcción de centrales eléctricas, altos hornos, desarrollo de las industrias pesadas, el desarrollo de la producción de materias primas, etc. En el segundo caso se trata de contar con la ayuda del comercio exterior. En vez de invertir directamente en la producción de determinadas máquinas, podemos adquirirlas en el exterior a base de invertir en la producción de bienes exportables que permitan pagar importaciones. La aplicación de uno u otro sistema o de su combinación depende de las condiciones existentes, de las posibilidades de desarrollo de la producción de esos medios, y de los bienes de exportación. Si se opta por el segundo camino para elevar la capacidad productiva del país, el producto de las exportaciones ha de destinarse realmente a la importación de maquinaria, acero y otros medios.

Si bien este tipo de inversiones son necesarias, no son las únicas; debiendo añadirse dos tipos de inversiones complementarias. Así, habrá que invertir en la agricultura para aumentar la producción de alimentos. La experiencia demuestra que para asegurar el crecimiento industrial, el del empleo correspondiente, el de transportes, etc., se requiere disponer de un considerable excedente de productos agrícolas para la alimentación de la población no campesina. Por otro lado, al aumentar el nivel de vida con la creación de puestos de trabajo, debe dedicarse medios de inversión a las industrias productoras de bienes de consumo.

Las inversiones en bienes de capital, las inversiones en alimentos y las inversiones en bienes de consumo básico, son los tres principales tipos de inversión necesarios para el crecimiento. El primero es estratégico, constituye en cierta forma el motor del desarrollo; los otros dos son complementarios, necesarios para que el desarrollo económico se produzca sin perturbaciones.

Por último, falta citar un tipo especial de inversión, aquella a realizar en la infraestructura general de la economía : red de comunicaciones, carreteras, servicios públicos. Se trata, igual que antes, de inversiones complementarias, necesarias para evitar perturbaciones, pero no capaces de producir desarrollo por sí mismas. Uno de los problemas de los países subdesarrollados resultado del modelo exportador adoptado como estrategia de desarrollo, fue que se construyó gran parte de esa infraestructura orientada tan sólo a favorecer la explotación colonial, pero en modo alguno al desarrollo de la capacidad productiva.

- b) El equilibrio o balance de la inversión y producción de los diferentes sectores constituye otro importante aspecto de la planificación. Para ello se debe garantizar el cumplimiento de dos tipos de relaciones de equilibrios : el balance material (físico) y el balance financiero (monetario).

El balance material consiste en la adecuada relación entre inversión y producto. En los países con experiencia planificadora se cuenta con coeficientes de inversión, que indican la cantidad invertida y su composición en diversos tipos de productos, necesaria para obtener un incremento de determinado bien, en una magnitud adecuada. Por ejemplo, cantidades de hierro, de carbón, de energía eléctrica necesarias, para obtener un incremento de la producción de acero en una tonelada. Sobre esta base se establece la relación de balance entre el aumento planeado de la producción de los diversos sectores y la cantidad y tipo de inversiones necesarias para ello. Es preciso también mantener un balance de productos a nivel de sectores, puesto que los productos de un sector constituyen insumos de otros. La extracción de hierro por ejemplo es la base de la siderurgia.



Es preciso el establecimiento de un balance material para que la producción de las distintas ramas pueda discurrir sin perturbaciones, razón por la cual este requisito constituye una condición básica de consistencia interna del plan. Si no se cumple, aparecen estrangulamientos. No puede darse cumplimiento a lo planeado si se presentan obstáculos físicos tales como escasez de materias primas, de fuerza de trabajo o semejantes.

El segundo tipo de balance consiste en asegurar el equilibrio monetario, que permita establecer una adecuada proporcionalidad entre las rentas disponibles (salarios, rentas de los agricultores y otras) y la oferta de bienes de consumo. Si el volumen de renta dedicado a fines de consumo es mayor que la oferta disponible de bienes de consumo, se originan tensiones inflacionistas. El balance financiero debe garantizar la igualdad entre la parte de la renta dedicada al consumo y la producción de bienes consumibles. Tiene además que asegurar el balance entre la parte de la renta destinada a la inversión privada y los bienes de inversión puestos a disposición de los inversionistas privados. Por último, debe haber también un balance entre los medios financieros que el sector público dedica a la inversión y el conjunto de bienes que haya que producir o importar para realizarla. Como complemento de estos balances hay que establecer un equilibrio de pagos al extranjero e ingresos provenientes del exterior. Estos balances financieros constituyen una parte importante de la planificación. De la misma forma que un déficit en un balance material significa una perturbación del proceso productivo, un desajuste en un balance financiero producirá perturbaciones de la oferta y demanda material, perjudicando en último término al proceso productivo.

- c) El empleo eficiente de los recursos es otra cuestión básica a asegurar mediante la planificación; relacionándose dicho tema con la utilización de un adecuado sistema de precios.

La función del sistema de precios en una economía planificada es fundamental, constituyéndose en un instrumento contable básico para determinar los costos de producción y el valor de los productos a efectos comparativos. Para el cumplimiento de esta función es necesario contar con un sistema de precios adecuado, que refleje el costo social, y a corto plazo la escasez de los diversos medios de producción, así como la importancia social de los distintos productos. Sin un sistema de precios en este sentido, la contabilidad nacional tendría significación económica limitada.

De acuerdo a lo hasta aquí desarrollado, se puede inferir lo siguiente

Tras la idea de la planificación está el reconocimiento de que la libre operación de las fuerzas de mercado no conduce automáticamente a una asignación óptima de los recursos productivos, ni lleva en consecuencia al ritmo más rápido del creamiento del ingreso ni a su mejor distribución. Mediante la planificación se busca en último término una respuesta que corrija o sustituya lo que las fuerzas de mercado no pueden proporcionar por sí solas.

La planificación debe influir y orientar el comportamiento de los principales agentes económicos de la producción, de modo que sus decisiones, ya sean públicas o privadas, tiendan a adoptarse no sobre la base de las condiciones presentes y transitorias del mercado, o bajo la presión de necesidades inmediatas, y a menudo improvisado, sino bajo las condiciones de un desarrollo planificado que asegure un tratamiento más adecuado a los problemas centrales del desarrollo.

- Bajo las condiciones de un desarrollo planificado se darán determinadas orientaciones de política económica, de manera que se tienda a través de ella, a crear las condiciones para que las decisiones individuales se acerquen a las que resultan más aconsejables desde el punto de vista de la economía en su conjunto.
- En el campo económico la planificación tiene como tareas fundamentales la adecuada movilización de los recursos y la orientación más eficiente de las inversiones, lo que implica disponer de cierta información de base y manejar cierto instrumental de política económica.
- La planificación, más que una alternativa, constituye para los países latinoamericanos una imperiosa necesidad, por lo que "no existe en estos países opción alguna entre planificar y no planificar, sino entre planificar bien o planificar mal" <sup>1/</sup>.
- A manera de síntesis se puede definir la planificación, como la actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social, y determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.

---

1/

Antonio Delfin Neto "Planejamento para u desenvolvimento económico" Sao Paulo, Livraria, pag. 13-14 .

## II. MARCO HISTORICO DE LA PLANIFICACION

### 2.1 Evolución de los Procesos de Planificación

#### 2.1.1 Evolución Global

Como se ha afirmado anteriormente, la planificación busca en última instancia corregir o sustituir lo que las fuerzas de mercado no pueden asegurar por sí solas; desde este punto de vista, es importante analizar la evolución histórica de los procesos de planificación considerando como uno de los factores condicionantes principales la política económica seguida, reflejada en la mayor o menor predominancia de los mecanismos de mercado. Así;

Los escritores llamados mercantilistas de los siglos XVI, XVII y XVIII consideraron el poder y la abundancia como los objetivos adecuados para las nuevas naciones estado de Europa, y propusieron medidas tales como : la regulación de la industria y los mercados, fijación de precios, los aranceles, los subsidios, la explotación de las colonias y el uso de cualquier otro dispositivo que pareciera apropiado. Fue según principios mercantilistas que se fundaron las colonias americanas, creadas con la mira de que desempeñaron ciertas funciones "planeadas" en beneficio de la metrópoli; tales como proveerla de materias primas, consumir sus manufacturas y ayudar a la defensa de la "madre patria". De acuerdo a estas acciones, se puede decir que si bien en estos tiempos no se dió una planificación nacional, sí se implementaron medidas tendentes a regular el funcionamiento de las economías nacionales y de las sociedades en su conjunto.

Posteriormente, producto de la concepción clásica de que la Sociedad era gobernada por una racionalidad interna a largo plazo, se consideró al Estado como algo aparte de la sociedad; argumentándose que no era necesaria la intervención estatal, ya que las relaciones humanas eran guiadas por el mecanismo automático del mercado, que era el medio más eficaz de asignación de recursos para lograr la producción óptima. De acuerdo a ello se consideró que la acción de los gobiernos debía circuncribirse a la defensa, a la justicia y a ciertos servicios sociales básicos como carreteras, acuñación de moneda, educación y servicio postal. Durante esta época pues, se dejó de lado todo tipo de acción que pudiera interferir en el funcionamiento del "libre mercado".

Dentro de este contexto, la primera guerra mundial fue un importante estímulo para la atención nacional de los problemas del sistema económico, especialmente al desempleo y la inflación. El esfuerzo bélico se realizó a través de diversas dependencias y autoridades, con controles en gran medida voluntarios y con coordinaciones parciales.

Con la instauración en 1917 del primer Estado Socialista se puso en vigencia un sistema económico y social que renunciaba al uso del mecanismo de mercado, instaurándose en 1922 la planificación como un sustituto a dicho mecanismo.

Producto de esta primera experiencia y de los problemas surgidos en la aplicación de los mecanismos de mercado, es que comenzaron a plantearse en los países capitalistas, especialmente en EE.UU., algunas proposiciones sobre la necesidad de racionalizar la producción y los procedimientos del mercado; implantar una administración científica y concretar acuerdos salariales, entre otras medidas, a fin de mejorar la eficiencia y el ordenamiento de la economía nacional. Dentro de estas

proposiciones se llegó a plantear, inclusive, que debido a las innumerables imperfecciones en los mercados, el bienestar público requería de un alto grado de control social <sup>1/</sup>.

Al agudizarse la crisis de los años 30, entró en vigor en 1933 en Estados Unidos la Ley Nacional de Recuperación Industrial (LNRI), del Presidente Franklin D. Roosevelt; que incorporaba muchas de las nociones de planificación que se mencionaban en ese tiempo.

Dicha Ley incluía radicales reformas sociales y de recuperación económica, entre ellas : aumento del uso de la capacidad productiva; restricción de la inversión privada en nuevas plantas y realización de obras públicas para estimular la industria pesada; fijación de salarios mínimos que no provocarían el cierre permanente de ninguna planta; reducción radical de las horas de trabajo y niveles de vida más altos en un plazo de dos años; fijación de precios y preservación de la libertad de competencia; y, finalmente, regulación detallada de las prácticas industriales, incluyendo control de precios y producción por la industria, sin el desarrollo de prácticas monopolísticas <sup>2/</sup>. Este conjunto de medidas tuvo poco tiempo de aplicación, ya que en 1935 fue declarada anticonstitucional

La Segunda Guerra Mundial hizo que en gran parte de los países capitalistas, especialmente en Estados Unidos, se asumiera de hecho la planificación. Los artículos, servicios y factores de producción fueron regulados, racionados y controlados, con un rigor y una disciplina difícilmente imaginados hasta entonces <sup>2/</sup>

1/ John Manciú Clark "Desmovilization of war time economic control"

2/ Craufurd D. Goodwin "La Planificación de la Economía Nacional : Repaso de su historia" en Perspectivas Económicas 1976, N° 15, Pag. 12 y 13

A principios de 1946, el Presidente Harry S. Truman eliminó virtualmente las reglamentaciones de tiempo de guerra, poniendo fin a la primera "experiencia de planificación altamente centralizada en EE.UU."; sin embargo, Truman se vio en la necesidad de incluir como requisito para los países receptores de la ayuda técnica norteamericana, la elaboración de planes de desarrollo, dándose incluso ayuda para formular tales planes.

Durante la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatamente posteriores a ella, tuvieron amplia aceptación las teorías económicas de J.M. Keynes, quien demostró que en fases críticas el poder del Estado podría enfrentarse a los procesos económicos de la sociedad, de manera que el sistema mismo se mantuviera funcionando regularmente, sin ser víctima de los ciclos económicos y sin abolir la empresa privada.

De esta manera se acrecentó el interés por la planificación nacional, dando como resultado su adopción oficial en el Reino Unido, Francia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda y Japón. En años recientes, Bélgica, Italia, Irlanda e Islandia han adoptado ocasionalmente planes nacionales, cuatrienales o quinquenales.

La planificación oficial pasó por altibajos en el Reino Unido y en Dinamarca, donde su popularidad ha estado oscilando con la suerte de los partidos laboristas o socialistas de estos países. Aquellos países en que la planificación nacional ha perdurado desde mediados del decenio de 1940 son Francia, Holanda, Noruega, Suecia y Japón. En ellos se ha aplicado sin interrupciones planes anuales y a plazo medio para orientar la fijación de prioridades nacionales y formular políticas económicas.

En los países menos desarrollados, la planificación nacional desde 1945 ha oscilado entre la planificación indicativa muy elaborada de la India, Paquistán e Israel, hasta una planificación bastante rudimentaria circunscrita fundamentalmente a la elaboración de proyectos en los países africanos.

### 2.1.2 En relación a América Latina

Solamente desde mediados de la década de los cincuenta, aparece una preocupación generalizada por regir la política de desarrollo mediante planes generales que partan de una visión de conjunto de la economía para establecer las prioridades e interrelaciones de los distintos sectores productivos. Hubo algunos intentos anteriores de preparar planes generales, pero normalmente no superaron los enunciados generales de un programa político.

En la conciencia creciente sobre la necesidad de acelerar el desarrollo, frente a la estrechez económica de un período de debilitamiento en los mercados de exportación, especialmente a partir de 1955, lo que llevó a la difusión de la tesis de la planificación que implicaba el reconocimiento de que el mercado no es el factor único o principal en las decisiones que orientan la asignación de los recursos, y que por lo tanto es necesario la intervención activa del Estado en el Sistema Económico.

Todas estas concepciones fueron desarrolladas desde 1948 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, quien en su responsabilidad de sistematizar la interpretación del desarrollo económico, demostró la inviabilidad de la etapa de crecimiento hacia afuera, planteando en oposición a estas ideas las bases de crecimiento hacia adentro, destacando la necesidad de sustituir importaciones, impulsar la expansión industrial, aumentar la productividad y la producción agrícolas y señalar los cambios de estructura necesarios, donde la planificación es considerada como instrumento fundamental de toda política de desarrollo.

Teniendo como antecedente esta situación, es que en 1961 se suscribe la Carta de Punta del Este entre EE.UU. y los países latinoamericanos, y en donde la planificación es recomendada y adoptada como instrumento para la asignación de recursos y para el diseño de la política económica.



SISTEMAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

PAIS (1) Año de creación del : 1. Organismo de Planific. 2. Sistema Actual	(2) ORGANISMOS QUE FIJAN LA ORIENTACION (COMPOSICION)	(3) ORGANISMOS TECNICOS	(4) PLANES ELABORADOS (RESPONSABLES)	(5) CARACTERISTICAS ACTUALES
<u>ARGENTINA</u> 1. 1961 2. Setiembre 1966.	- Consejo Nacional de Desarrollo : CONADE (Presidente Nación Y Ministros).	Secretaría de CONADE.	Plan Nacional de Desarrollo 65-69 (CONADE); Plan Nacional de Desarrollo 70-74 (CONADE); Plan Nacional de Desarrollo 71-75 (Presidencia Nación); Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 74-77 (Poder Ejecutivo Nación)	
<u>BOLIVIA</u> 1. 1953 2. Julio 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social : C. N. D. E. S. (Presidente República y Ministros con responsabilidades económicas y sociales).	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (SNPC)	Plan de Desarrollo Econ.- Social 62-71 (Junta Nacional Planeam.) Plan Bienal de Desarrollo 63-64 (SNPC). Plan Nacional de Desarrollo econ.- social 76-80 (Ministerio Planificación y Coordinación); Plan Quinquenal de Desarrollo Econ.- Social 72-77 (CNDES). Planes Sectoriales.	El Plan Quinquenal 1976-1980 se ha dividido en dos etapas, la primera de desarrollo económico fundamentalmente y la segunda de desarrollo social. Los recursos para financiar este plan provienen fundamentalmente del Sector Público!
<u>BRASIL</u> 1. 1956 2. Julio 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación económica. M. P. C. E. - Consejo Consultivo de Planeamiento. Asesoría de Estudios de Reforma Administrativa-Comisión de Coordinación de Alianza para el Progreso.	Corto Plazo: Grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo Plazo: Escritorio de Pesquisa Económica.	Desarrollo Económico Social (MPCE)- Programa Estratégico de Desarrollo 66-70 (MPCE) Primer Plan Nacional de Desarrollo 72-74. Segundo Plan Nacional de Desarrollo 75-79.	"Brasil busca establecer una imagen objetiva, que permita garantizar los propósitos de bienestar y alimento. Todo esto a partir de una economía de mercado apoyada fundamentalmente en el Sector Privado. Sin embargo, el proceso de planificación económica y social juega un papel preponderante que cuenta con el respaldo gubernamental. En materia de crecimiento, a pesar de que este ha sido notable, no ha sido estable ni proporcional para la totalidad de los sectores. Tanto en el corto como en el largo plazo se dispone de diversos mecanismos de carácter fiscal y monetario que incentivan el desarrollo de determinadas industrias y regiones.

<p><u>COLOMBIA</u></p> <p>1. 1951 2. Diciembre 1963.</p>	<p>Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, Jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafetaleros). Grupo de Consulta Económica (ocho miembros elegidos por el presidente a propuesta de entidades gremiales).</p>	<p>Departamento Administrativo de Planeación : DAP.</p>	<p>Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961 (DAP)- Plan cuatrienal de inversiones públicas nacionales 61-64 (DAP)- Plan de Desarrollo 69-72 (DNP)- Plan de Desarrollo Económico y Social 70-73 (DNP)- Plan cuatrienal de Inversiones 72-75 (D. AP)- Plan de desarrollo social, económico y regional 75-78 (DNP).</p>	
<p><u>COSTA RICA</u></p> <p>1. 1963 2. Enero 1963</p>	<p>Ministerio de Planificación Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión (Ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas) Comisión Consultiva de Planes (Jefes de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados).</p>	<p>Ministerio de Planificación (Oficina de Planificación)</p>	<p>Plan de Desarrollo Económico y Social 65-68 (O. P.) Programa cuatrienal de Inversiones Públicas 65-68- Previsiones del Desarrollo Económico y Social 69-72 (O. P.) Programas Sectoriales Diagnósticos globales y sectoriales!</p>	<p>Costa Rica considera necesario para lograr que la planificación sea participativa. Igualmente considera necesario reforzar las acciones que permitan coordinar las instancias regional y sectorial y sobre todos los vínculos entre el corto y el largo plazo. Asimismo considera necesario hacer una autocrítica sobre los errores cometidos en los procesos de planificación.</p>
<p><u>CUBA</u></p> <p>1. 1960 2. Febrero 1961</p>	<p>Junta Central de Planificación JUCEPLAN (Primer Ministro y ministros responsables de organismos centrales económicos).</p>	<p>Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control el Banco Nacional de Cuba.</p>	<p>A partir de la revolución social y económica que llevó al control total de los medios de producción por parte del Estado, el Gobierno buscó por todos los medios posibles el alcanzar el bienestar para toda la población.</p> <p>En 1962 apareció el primer Plan de Desarrollo con profundas características cooperativas. En una segunda etapa (1965-75) se realizó un esfuerzo para que a partir de los planes anuales la perspectiva de largo plazo comenzara a convertirse en una realidad. En este sentido, diversos planes sectoriales buscaron ante todo un rápido nivel de industrialización pero siempre apoyados y basados en el Sector Agrícola.</p> <p>En una fase posterior, debido a los aspectos cíclicos de la industria azucarera fue necesario prever con una mayor dedicación las futuras tendencias del mercado internacional. Así la planificación se institucionaliza y se proyecta más allá de los aspectos puramente coyunturales.</p> <p>Gracias a la centralización total del proceso planificador, el Estado asigna nuevas tareas y funciones a cada una de las empresas y organismos de interés social. Fruto de esta fase superior comienza a venirse una descentralización progresiva.</p> <p>La Junta de Planificación es la encargada de formular los conceptos técnicos sobre el impacto de las diferentes inversiones en el orden económico y social.</p>	

<p><u>CHILE</u> 1. 1939 2. Agosto 1961</p>	<p>Comité Económico Minis- tros que preside el Ministro de Hacienda, Oficina de Pla- nificación Nacional (ODE - PLAN).</p>	<p>Oficina de Planificación Nacional : OPN</p>	<p>Programa General de Desarrollo Eco- nómico 195<sup>o</sup> (Corporación Fomento de la producción : CFP- Programa Na- cional de Desarrollo Económico 61 - 70 (CFP)- Plan de Inversión 72-76 (O. PN)- Estrategia de desarrollo espacial de largo plazo (OPN)- Primer Plan Na- cional indicativo de desarrollo 75-90 (OPN)- Plan Nacional Indicativo de De- sarrollo : 76-81 (OPN)- Estrategia Na- cional de Desarrollo Regional 75-90 (O- NP)- Estrategia Nacional de Desarro- llo Económico y Social. Políticas de largo plazo 1977 (OPN)- Planes Secto- riales.</p>	<p>Chile analizó la compatibilidad de la Planifica- ción con un sistema de mercado. El Gobierno Chi- leno ha iniciado un proceso de desarrollo en don- de la asignación de los recursos está entregada al Sistema de Precios, cumpliendo el Estado un rol subsidiario. Dentro de este contexto a la Planificación le cabe importante rol. El Proceso de Planificación en Chile ha de enten- derse como el conjunto de medidas y políticas que forman un todo coherente destinado a lograr los ob- jetivos básicos que el gobierno de ese país se ha planteado. De esta manera la Planificación está orientada a implementar y lograr un mejor funcionamiento de los mercados, y por otro a guiar las acciones que se requieran en subsidio de éste. Así la planificación guiará y dará el marco gene- ral dentro del cual desarrolla su acción el sector privado, a la vez que dará los criterios de acción del Estado en los casos de monopolio, etc. Por otro lado la planificación ha tomado en Chile una carácter imperativo en todos aquellos casos en que el mercado es incapaz de hacerlo. Se refiere esto a todas las políticas de redistribución de in- gresos, asistencia social y obras de infraestructu- ra, etc. Esto conduce a la necesidad de que el ILPES, re- conociendo esta diversidad de criterios oriente su asesoría, capacitación, investigación, etc. a servir en forma técnica las peticiones que proveigan de los distintos países.</p>
<p><u>ECUADOR</u> 1. 1954 2. Abril 1962</p>	<p>Junta Nacional de Plani- ficación Económica (Mi- nistros con responsabilidad Económica, Gerentes del Banco Nacional de Fomen- to y Banco Central y tres ciu- dadanos relevantes.</p>	<p>Secretaría General de Pla- nificación Económica</p>	<p>Plan General de Desarrollo Econó- mico y Social del Ecuador (1966) (Junta Nacional de Planificación y Coordinación; JNPC)- Plan in- tegral de Transformación y desa- rrollo 73-77 (JNRC)- Planes Secto- riales.</p>	

<p><u>EL SALVADOR</u></p> <p>1. 1962 2. abril 1962</p>	<p>Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica : CNPCE, Presidente, Ministro de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas, Residente Banco Central de Reserva y dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo.</p>	<p>Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo.</p>	<p>Primer Plan de Desarrollo Económico y Social 65-69 (CNPC)- Programa Industrial del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 65-69 (CNPCE). Plan Nacional de Bienestar para todos 1978-1982.</p>	<p>El Salvador recomienda que se ponga especial atención a los aspectos de ejecución de los planes.</p> <p>Respecto al Estado actual de la Planificación se señala que el instrumento Plan de Desarrollo de que se dispone actualmente incorpora la filosofía y la política de gobierno y que sus características más importantes es que involucra la ejecución del plan al defender 51 proyectos estratégicos con incidencia en casi todos los sectores económicos y sociales. Estos programas estratégicos incluyen objetivos generales, objetivos específicos, metas y financiamiento.</p>
<p><u>GUATEMALA</u></p> <p>1. 1954 2. noviembre 1954</p>	<p>Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República : CNPE (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y obras públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Residente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la producción y tres delegados del presidente de la República).</p>	<p>Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica</p>	<p>Plan de Desarrollo Económico de Guatemala 55-60 (CNPE)-Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala 65-69 (CNPE) Planes operativos anuales en Guatemala, Orientaciones Metodológicas 1971 (CNPE).</p>	<p>La experiencia de Planificación en Guatemala es una de las primeras en América Latina. Con la experiencia acumulada, los planes actualmente son mejor formulados y ejecutados. En estos momentos se está en una nueva fase de fortalecimiento atendiendo aspectos presupuestales, de información y de recursos humanos.</p> <p>Dada la importancia que se otorga a la organización sectorial se han definido 14 sectores económico-sociales.</p> <p>Se destaca igualmente la relación existente entre plan y presupuesto y las medidas para la racionalización del Sector Público.</p>
<p><u>HAITI</u></p> <p>1. 1962 2. Julio 1963</p>	<p>Comisariato Nacional de Desarrollo y Planificación : CONADEP.</p>	<p>CONADEP</p>	<p>Plan de Acción Económica y Social 68-69 (CONADEP)- Plan Financiero de los programas de desarrollo 73-74 (CONADEP)- Plan Quinquenal 76-81 (CONADEP)- Planes Sectoriales.</p>	
<p><u>HONDURAS</u></p> <p>1. 1954 2. octubre 1965</p>	<p>Consejo Superior de Planificación Económica : CSPE (Presidente de la República, Secretarios de Estado de Economía y Hacienda; Comunicaciones y obras públicas; Recursos Naturales; Residentes del Banco Central y de Fomento.</p>	<p>Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigidos por un Secretario Ejecutivo con Jerarquía Ministerial).</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Honduras 65-69: Consejo Nacional de Economía (CNE)- Plan de electrificación Plan Nacional de Desarrollo de 74-78</p>	<p>Previa a la elaboración del Plan 74-78 se creyó necesario definir una estrategia que resultó ser de 15 años, para lo cual previamente se cubrieron las siguientes etapas : (a) Preparación de una imagen a 1972 de la situación económica y social del país, (b) el diseño de opciones básicas globales y sectoriales (c) La discusión a nivel político de las diferentes posibilidades.</p>

<p><u>MEXICO</u> 1. 1958 2. Marzo 1962</p>	<p>Comisión Intersectorial de <del>Planificación</del> del Desarrollo (representante de la <del>Secretaría</del> de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público).</p>	<p>Oficina Técnica de la Comisión Intersectorial.</p>	<p>Estrategia de Desarrollo - Evaluación Y perspectivas 60-90 (Gobierno del Estado de Jalisco)- Estrategia de desarrollo, Plan de inversión pública, Análisis y relación de obras 71-74 (Gobierno del Estado de Jalisco). - <del>Plan Industrial</del> : fertilizantes, petróleo, siderurgia 1975.</p>	<p>En el pasado en un período casi sin inflación y con un esquema <del>internacional</del> más tranquilo, si bien existía una actividad de Planificación, ella no tenía la relevancia que ahora se le está asignando desde 1977. Dentro de las acciones de planificación, se pone énfasis en los aspectos sociales, no esperando que el crecimiento produzca automáticamente el beneficio de las mayorías nacionales. Se señaló que la organización de la planificación se ha adecuado a los nuevos requerimientos, destacando la importancia de haber entregado en una sola dependencia administrativa los procesos de planeación, presupuestación y evaluación.</p>
<p><u>NICARAGUA</u> 1. 1952 2. febrero 1952</p>	<p>Consejo Nacional de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidente del Banco Central y del Banco Nacional, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.</p>	<p>Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía).</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Nicaragua : 65-69 (Oficina de Planificación); preparado con asesoría de la Misión Conjunta de programación para Centro América. - Plan Nacional de reconstrucción y desarrollo 1973 (Comité Coordinador de la Planificación Nacional).</p>	
<p><u>PANAMA</u> 1. 1959 2. junio 1959</p>	<p>Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia.</p>	<p>Dirección General de Planificación y Administración (DGPA). Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización Administración de Personal.</p>	<p>Estrategia para el Desarrollo Nacional 70-80 (DGPA). - Plan Nacional de Desarrollo 76-80 (Ministerio de Planificación y Política Económica). - Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo 1974 (NNUU).</p>	
<p><u>PARAGUAY</u> 1. 1948 2. setiembre 1962</p>	<p>Consejo Nacional de Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Economía, Residente y un representante de la Junta Monetaria del Banco de Paraguay. Con voz consultiva dos miembros de la Cámara de representantes. El Presidente puede asignar otros tres miembros.</p>	<p>Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (STPDES) (Secretario Ejecutivo).</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el bienio 65-66: Secretaría (STPDES). - Segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 67-68 (STP)- Plan del Sector Público 71-75 (STP)- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 77-81 (STP)- Plan Nacional de Recursos Humanos y Empleo 77-81 (STP).</p>	

1962  
octubre 1962

Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación).

Instituto Nacional de Planificación (Jefe con jerarquía de ministro)- Consejo Consultivo de Planificación (presidido por el Jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios, trabajadores, profesionales y universidades).

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 62-71 (BCR)- Plan de Desarrollo Económico y Social 67-70 (INP)- Estrategia de Desarrollo Nacional a largo plazo (INP con asesoría del ILPES).  
Plan Económico Anual 1970 (INP)- Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975 (INP)- Planes bienales 1971-1972; 1973-1974; 1975-1976. - Plan de Mediano Plazo 1971-1975. - Planes bienales -1977-1978; 1979-1980; 1980-1981.  
Proyecto de Plan a Largo Plazo 1990  
Planes sectoriales y regionales. Diagnóstico de la realidad Nacional.

La planificación peruana responde a un proceso peculiar y bastante diferenciado del resto de países. En primer lugar ha dejado de ser un simple instrumento de formulación de proyectos para convertirse en una función fundamental del Estado. En segundo lugar es integral al tratar de incluir los diversos aspectos de la problemática nacional a través de diversas variables macroeconómicas. Igualmente jerarquiza la actividad estatal en todas las órdenes. A su vez, los sectores sociales no se conciben como un esfuerzo marginal sino como algo estructural sin lo cual el Estado no tendría razón de ser. Los planes se conciben como un esfuerzo continuado. De otra parte las labores de evaluación y seguimiento constituyen esfuerzo permanente del Gobierno Central.

REPUBLICA  
DOMINICANA

1. 1962  
2. Noviembre  
1965

Consejo Nacional de Desarrollo (Presidente de la República, Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones; Agricultura, Educación, Salud y Revisión Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de Residencia, miembros adjuntos; Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto).

Secretariado Técnico de la Presidencia de la República (dirigido por un Secretario Técnico).

Perspectivas de la economía dominicana para el período 67-68 (ST-ONP)- Programa de Inversiones Públicas 68-70 (ST-ONP). - Proyecciones macroeconómicas y del Sector Público 1970 (ONP) Plataforma para el desarrollo económico y social 68-85 (ONP) El desarrollo económico y social de la República Dominicana 73-74 (ONP)- Estrategia para el Desarrollo socio-económico 76-86 (ONP)

URUGUAY

Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los Ministros de Hacienda, Ganadería y Agricultura, Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas, Seguridad Social, Transportes, comunicaciones y el Director de la Oficina que la preside.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 65-67- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 65-74 (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico)- Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario.

<p><u>VENEZUELA</u></p> <p>1. 1958 2. Diciembre 1958</p>	<p>Presidente de la República en Consejo de Ministros.</p>	<p>Oficina Central de Coordinación y Planificación. (OCCP)</p>	<p>Plan Cuatrienal 60-64 (Presidente) Plan de Desarrollo Económico y Social 1962 (OCCP)- Plan de la Nación 63-66 (OCCP)- Plan de Nación 65-68(OCC) - IV Plan de la Nación 70-74 (OCCP)- V Plan de Desarrollo Económico y social 1975 (OCCP).</p>	<p>La planificación social y Económica juega dentro de la economía venezolana un papel fundamental e insustituible. Como meta prioritaria se busca el bienestar y creciente participación de la población en el quehacer nacional.</p> <p>En materia de bienes y servicios el Estado ha asumido el control de los recursos básicos para garantizar el mayor impacto social y equidad de la distribución del ingreso.</p> <p>Existe todavía una falta de continuidad en los planes Nacionales con respecto a los cambios de dirección política. Periódicamente se elaboran planes sin tener en cuenta los éxitos y fracasos de los anteriores. A pesar de las numerosas dificultades se está convencido que la planificación es el mejor instrumento para alcanzar los objetivos propuestos.</p>
--	--	--	--	---

FUENTE : (1), (2) y (3) : Estudio Económico de América Latina, 1964 (E/CN 12/711/Rev. 1) NNUU.  
(4) Planes de Desarrollo de América Latina y el Caribe existentes en Biblioteca CEPAL / ILPES 1973  
(5) Informe Reunión Técnica en "Planificación 15 - 16 Noviembre 1978; II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina, 1978.

La Carta de Punta del Este expresa una serie de propósitos que de hecho suponían una formulación de programas y a la vez se establece formalmente la obligación de los países de preparar planes de desarrollo económico y social para guiar su política externa y servir de punto de partida a una acción multisectorial de cooperación internacional.

La Carta de Punta del Este y el Programa de la Alianza para el Progreso que se funda en ella, trajeron como inmediata consecuencia la creación de órganos centrales de planificación en la casi totalidad de los países de América Latina, y la preparación de planes generales de desarrollo en la mayoría de ellos.

### 2.1.3 En relación al Perú

En la década del 50 se dieron algunas experiencias previas de "planificación parcial" en el país, reflejadas en la elaboración de algunos proyectos y programas específicos ejecutados por el Gobierno Central y Sub-Sector Público independiente.

Así podemos citar la creación en noviembre de 1952 y la ampliación de sus funciones en agosto de 1955, de una Comisión Intersectorial que tuvo por objeto coordinar, revisar y aprobar los planes de irrigación, caminos y colonización en sus aspectos técnicos, económicos y financieros. Posteriormente en agosto de 1958, se creó una Comisión Técnica de Inversiones integrada por los representantes de los ministerios de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Educación Pública y la Secretaría del Fondo Nacional de Desarrollo Económico; cuyas funciones eran : el estudio de planes de inversión pública, la coordinación de la política financiera y económica con el Programa de Inversiones Públicas, el estudio de los recursos requeridos y financiación adecuada, y el asesoramiento a la Comisión de Irrigación, Caminos y Colonización.



A fines de la década del 50, la firma Arthur D. Litte, por encargo del Gobierno Peruano realizó un estudio orientado a dar pautas que facilitarían el desarrollo industrial a nivel nacional y que sirvió de base para la elaboración de la Ley de Promoción Industrial de 1959, que era en esencia un modelo basado en la sustitución de importaciones que preconizaba un rol más activo del Sector Público en el desarrollo del país.

Dentro de estos antecedentes de la planificación en el Perú, podemos señalar el Plan Perú-Vía, elaborado en 1960 por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas, y que contemplaba el desarrollo agrícola, industrial, hidroeléctrico y minero de una importante zona del centro del país.

Finalmente, se puede citar como antecedente más inmediato de la planificación oficial en el Perú, la creación en 1961, de la Oficina Central de Estudios y Programas dentro del Ministerio de Hacienda y Comercio, a la que se le asignó como funciones : determinar prioridades de programas de desarrollo, preparar planes anuales de inversión, coordinar la inversión, la política económica y financiera, así como la asistencia técnica en el campo del desarrollo económico y social. Esta Oficina fue resultado de lo acordado en la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, reunido en ese año en Punta del Este, Uruguay. Dicha Oficina encargó al Banco Central de Reserva del Perú la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico Social del país, para el período 1962-1971.

El plan elaborado planteó algunos objetivos generales como : alcanzar una tasa de crecimiento del producto de 5.9% promedio anual; corregir los desequilibrios entre producción e inversión; mejorar el nivel de ingresos de divisas mediante el incentivo a las exportaciones y el fomento a la inversión extranjera, el incremento del consumo privado, la reducción de los gastos corrientes del sector público, y el incremento de los gastos

de inversión en lo que se refiere al fomento agropecuario e industrial. Todo ello reflejaba la intención de no intervenir en el funcionamiento económico y más bien continuar con una política económica liberal.

El 19 de Octubre de 1962 la Junta Militar que gobernaba el país dictó el Decreto Ley 14220 por el que se creó formalmente el "Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social" como respuesta en parte, a los compromisos asumidos en la Alianza para el Progreso.

Este Decreto Ley establece que el Sistema está dirigido a nivel político por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, integrado por el Presidente de la República y por los Ministros de Estado en las carteras de asuntos económicos y de asuntos sociales, así como por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación ( I N P ). Las funciones del Instituto, órgano técnico central del Sistema, se refieren a la formulación y evaluación de planes de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo. Como dependencias del Instituto se dispone la creación de Oficinas Regionales de Planificación, que tratarán los aspectos de la planificación regional en determinados ámbitos geográficos del país.

A nivel de los ministerios responsables de asuntos económicos y sociales, se dispone el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación con responsabilidades de formular y evaluar planes del Sector correspondiente. Estas Oficinas son dependencias administrativas del ministerio respectivo, pero están obligadas a seguir las orientaciones técnicas emanadas del INP.

Completando el esquema organizacional se crea el Consejo Consultivo de Planificación, en el que se encuentra representada la Universidad Peruana y el Sector Privado (empresarios, trabajadores y gremios profesionales), el cual realmente no ha funcionado.

Como complemento de la norma básica de la planificación peruana se expide, de acuerdo a lo acordado en Punta del Este, el 21 de diciembre de 1962, el Decreto Ley 14260, por el que se crea el Presupuesto por Programas, en cuya formulación y evaluación participan en forma determinante el INP y las Oficinas Sectoriales de Planificación.

Una vez establecido el Sistema Nacional de Planificación, vino al Perú una misión tripartita : OEA - BID - CEPAL, que elaboró un plan bienal de emergencia de las inversiones públicas y un programa de desarrollo de mediano plazo, actuando los técnicos peruanos prácticamente como personal de apoyo.

El 16 de enero de 1964 se promulgó la "Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República" (N° 14816) que perfecciona el D.L. 14260 y mediante la cual se le reconoce "formalmente" al Estado las facultades de regulación de la actividad económica y de orientación y promoción del Desarrollo Nacional; convirtiéndose el presupuesto por programas en un instrumento de planificación, ya que este debe ser formulado en función de las metas de los planes nacionales.

El primer trabajo formal que elaboró el INP fue el diagnóstico de la realidad económica publicado en 1963, en donde se presenta de una manera general la situación económica y social del país, analizándose el comportamiento de algunas variables macroeconómicas.

Posteriormente, se elaboró el "Programa de Inversiones Públicas 1964 - 1965 que se presentó en dos volúmenes. El primero planteaba proyecciones y metas globales, así como las inversiones públicas, su financiamiento y la ejecución presupuestaria. El segundo volumen se refería a los programas sectoriales de : Agricultura, Industria, Electricidad, Transportes, Turismo, Pesquería, Educación, Salud y Vivienda.

El Programa de Inversiones Públicas 1964-1965 constituye un progreso en materia de ordenamiento de los gastos públicos <sup>1/</sup>, ya que por primera vez se presenta en un solo documento los programas y planes sectoriales, lo que por lo menos "formalmente" constituye un avance en el esfuerzo por racionalizar y optimizar el funcionamiento del aparato gubernamental. Sin embargo, habría que señalar que al interior del programa existía falta de coherencia, especialmente entre los objetivos y las acciones consideradas.

Estas deficiencias, en cierto modo propias de la falta de experiencia planificadora, se agravaron dada la implementación de ciertas tesis sin suficiente fundamento como la nueva concepción vial, que llevó a concentrar los esfuerzos en este tipo de obras en sacrificio de otras más necesarias y cuyo financiamiento dependía del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

Este Programa bienal 1964-1965 fue continuado con el "Programa de Inversiones Públicas 1966", cuyo propósito fundamental era el ordenamiento del gasto público, dándose la diferencia fundamental con el anterior programa en el mayor crecimiento que se postulaba para los sectores económicos (agricultura, industria), en relación a los sectores sociales.

Posteriormente y con una perspectiva de mediano plazo se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970, que se presentó en cuatro volúmenes; el 1ro. de ellos constituía el documento orientador en el que se planteaba la situación económica y social del país, el 2do. volumen incluía los lineamientos generales del plan y previsiones a 1980, en el 3er. volumen se hacía un análisis del sector público, y el 4to. volumen estaba referido al Inventario General de Proyectos. Los objetivos principales de este plan eran el incremento de la producción y productividad, la mejor

distribución del ingreso y de la ocupación y la reducción de la vulnerabilidad externa, esta última entendida básicamente como el mejoramiento de nuestra balanza comercial.

En este plan se le asigna al Estado un papel más activo previéndose que su participación en las inversiones totales debía pasar de aproximadamente 15% en 1967 a 25% en 1970, concentrándose dichas inversiones en los sectores básicos y en los sectores de infraestructura. En el 4to. volumen se hacía básicamente una enumeración de los proyectos existentes y por lo tanto no respondían a lo planteado en el plan, convirtiéndose éste en sólo un ensayo sobre la posible evolución de la economía peruana.

Este plan, así como los anteriores programas, adolecían de dos defectos básicos: no había suficiente coherencia al interior del mismo plan y existía en la práctica un divorcio evidente entre lo planteado en los planes y lo finalmente ejecutado; lo que en última instancia refleja el hecho de considerar a la planificación como algo simplemente formal.

Producido el golpe militar del 3 de octubre de 1968, el nuevo Gobierno reconoce respecto a la planificación en el "Plan Inca" el hecho de que intereses de grupo la han mantenido como simple formalismo, habiéndola concebido en función del crecimiento económico y no para el desarrollo socio-económico. En razón de ello se plantea "una planificación integral y permanente, de carácter obligatorio para el sector público y altamente orientadora, en lo prioritario, para el sector privado", para lo cual entre otras acciones se deberá institucionalizar el Sistema de Planificación dentro de la Administración Pública. Esta concepción sobre la planificación es ratificada en el Plan Tupac Amaru (Decreto Supremo 020-77-PM).

Dentro de este contexto y teniendo como referencia el marco político dado por el Gobierno Militar instaurado en 1968, reflejado en el Manifiesto, Estatuto y Plan Inca ; se continuó con la elaboración de planes nacionales de Desarrollo .

El primer documento elaborado con el nuevo Gobierno lo constituye la "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo", aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social el 19 de Noviembre de 1968, pero cuya elaboración se había iniciado en el Instituto Nacional de Planificación desde mediados de 1967, y bajo la directa asesoría de un grupo de expertos de la CEPAL .

Este documento plantea en primer lugar los antecedentes del desarrollo peruano y en función a ello establece los siguientes aspectos esenciales de la sociedad que se quiere lograr ( imagen-objetivo ) :

Desarrollo más intenso que tienda al logro de una mayor integración de la población reduciendo la marginalidad social .

Ampliación del mercado interno .

Mejor distribución espacial de la población propiciando polos de desarrollo .

Transformación de las estructuras económicas y sociales que limitan el desarrollo .

Modificación de la estructura del Estado y su tecnificación a fin de que cumpla un rol promotor del desarrollo, etc .

Estos planteamientos se acompañan con algunas proyecciones demográficas y de crecimiento del ingreso y su distribución, diferenciándose estas proyecciones de las consideradas en el plan 1962-1971 en su carácter no pasivo .

La estrategia planteada en este plan, supone un conjunto de reformas estructurales, entre ellas : una reestructuración de la propiedad agrícola y del sector minero que permitan por un lado incrementar el mercado interno vía mejores ingresos de los campesinos, y por otro aumentar la participación nacional en los ingresos generados por la minería; así mismo supone la dinamización y reestructuración del sector industrial mediante el incremento del mercado interno, la sustitución programada de importaciones y el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales industrializables, entre otros. Igualmente se plantea la transformación del sector público a fin de que lidere el desarrollo, lo que demanda la reforma de la administración pública; así como la modificación en la captación y orientación de los ingresos fiscales.

A pesar de que el plan así elaborado resulta todavía muy general, tiene la virtud de integrar los distintos factores a tener en cuenta en un proceso de desarrollo, y por lo tanto constituye un buen documento referencial que por su trascendencia debió ser ampliamente discutido y observado, a fin de servir de base a planes de menor alcance temporal.

Dentro del contexto dado por este plan de largo plazo, se elaboró el Plan de Desarrollo 1971-1975. En él se define de partida una concepción de desarrollo, que si bien no niega la necesidad del crecimiento económico, lo sujeta a la necesidad de cambios en las estructuras socio-económicas del país. En función a ello aparecen en este plan una serie de planteamientos sobre cambios en la economía y la sociedad que no habían sido considerados en anteriores planes.

Una vez definida la concepción de desarrollo, el plan plantea los siguientes propósitos permanentes :

Conformación de una sociedad más justa, sin privilegios, exenta de discriminación y marginación económica, social, política o cultural...

- Desarrollo acelerado y sostenido, sustentado fundamentalmente en las potencialidades internas del país, a través de una estructura productiva articulada e integrada. . . .
- Afianzamiento de la soberanía nacional, lo que implica reducir drásticamente las actuales condiciones de dependencia generalizada y de vulnerabilidad de la economía, garantizando el control nacional de los recursos internos . . .

A continuación de dichos propósitos permanentes de desarrollo, se establece un conjunto de objetivos genéricos, entre los que se puede citar :

- Participación de las mayorías nacionales en las decisiones básicas
- Transferencia de la propiedad rural en todo el país
- Incremento sustancial del nivel de salud de la población
- Incremento máximo de la producción y productividad. . .
- Establecimiento de industrias motrices integradas. . .
- Incremento sustancial de la ocupación
- Fortalecimiento de la acción del sector público como agente principal del desarrollo.
- Etc.

En cuanto a las acciones de política a implementar, se pone énfasis en lo que respecta a los sectores sociales, al desarrollo regional y a los sectores productivos estratégicos para el desarrollo, y muy especialmente en la necesidad de transformar la estructura del Estado a fin de que asuma el rol conductor del desarrollo que se le asigna en el plan.

En conjunto el Plan Global 1971-1975 y los respectivos planes sectoriales constituyeron un avance metodológico tanto en cuanto a la integralidad de los factores a considerar en todo plan nacional, como en cuanto a la consolidación de acciones, lo que por lo menos "formalmente" le da cierta coherencia al Plan. Sin embargo es de señalar la falta de un programa económico financiero que acompañe al plan para asegurar su cumplimiento.



Dentro de este marco orientador constituido por el Plan 1971-1975, se elaboraron planes bienales, en cuya elaboración y contenido se han dado ciertas diferencias; así :

El Plan 1971-1972 se formuló entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación, en coordinación con las Oficinas Sectoriales de Planificación y el Banco Central de Reserva y Banco de la Nación. Este plan establece objetivos, metas y estrategia, no incluyendo medidas de política económica a tomar en los aspectos sectorial y regional, y establece el presupuesto económico nacional, a partir del cual se formulan el presupuesto público, el de comercio exterior, el monetario y el de caja, no incluyéndose un programa de inversiones.

El Plan Bienal 1973-1974, es efectuado por el Sistema Nacional de Planificación, pero al igual que el plan anterior, carece de una mayor especificidad, principalmente por no considerar el programa financiero respectivo. Sin embargo considera los aspectos sectoriales, incluidos sus programas de inversiones y objetivos más reducidos que los del anterior plan, pero aún así demasiados generales.

El Plan Bienal 1974-1975, no incluye objetivos ni concepción integral, pero hace un mayor grado de desagregación de las acciones de política indicándose responsables administrativos para su implementación, pero que al igual que los anteriores planes no se compatibiliza con el programa financiero, el cual no es considerado en el plan. Se incluyen metas en cuanto a reformas estructurales, prestación de servicios sociales y producción de bienes esenciales.

Dentro de esta técnica se han elaborado el plan de mediano plazo 1975 - 1978 y los planes bienales 1976-1977, 1977-1978, 1979-1980 y 1980-1981. La característica de estos últimos planes bienales es que las metas y acciones de política son más específicas para el primer año del plan teniendo un

carácter de previsión muy global lo referido al segundo año, a la vez que cada plan bienal parte del último año del anterior plan y que no son acompañados de los respectivos programas financieros.

La crisis económica financiera del Perú de estos últimos años se refleja en estos planes bienales, los cuales son concebidos como acciones orientadas a conseguir básicamente los equilibrios financieros tanto de carácter interno como externo, cerrando las brechas respectivas, a excepción del último plan que plantea acciones para la reactivación de la economía.

Cabe señalar que todos estos planes elaborados a nivel nacional han sido acompañados por planes regionales, los que en todo caso no han estado adecuadamente armonizados con los planes globales, pero que han ido perfeccionándose en su elaboración metodológica.

Adicionalmente a la elaboración de planes se han perfeccionado y realizado nuevos diagnósticos de la realidad nacional, tanto de carácter global, sectorial y regional. Paralelamente se ha desarrollado un mecanismo de evaluación de planes, constituido básicamente por informes socio-económicos elaborados trimestralmente, y por informes coyunturales.

## 2.2 Planificación en la Sociedad Capitalista

A diferencia de las economías socialistas, donde la Planificación es consecuencia directa de la aplicación de la Ley del Desarrollo Armónico y Proporcional de la economía nacional<sup>1/</sup>, en los países capitalistas la planificación ha ido avanzando y variando en su aplicación.

El Capitalismo, sobre todo en la fase expansionista de su desarrollo, ha aumentado en forma gigantesca la escala de la actividad laboral de los hombres, ha complicado, diferenciado e integrado la producción, ha diversificado y multiplicado

<sup>1/</sup> Proporcionalidad o correspondencia, continúa y constante, entre las distintas esferas y ramas de la economía nacional.

todas las esferas de la vida social; como consecuencia de ello ha crecido correlativamente el papel de la gestión de la actividad laboral y social de los hombres.

El crecimiento de la gestión es más típico del capitalismo monopolista, en el que la especialización de la producción, la división del trabajo y, correlativamente, las concepciones integradoras han logrado un alto grado de desarrollo. En esta fase surge ya no sólo la necesidad de dirigir o gobernar unas u otras empresas sino agrupaciones de empresas, consorcios, trusts, ramas enteras de la producción y, en última instancia, la producción en conjunto.

### 2.2.1 La gestión de la producción capitalista moderna

La gestión siendo atributo necesario de la producción capitalista, no permanece inmutable. Su carácter, sus medios y sus límites se modifican con los cambios que experimenta el propio capitalismo, con el desarrollo del modo capitalista de producción.

De acuerdo al desarrollo del sistema de gestión de la producción bajo el capitalismo, cabe distinguir tres etapas :

La primera corresponde al período de formulación del modo de producción capitalista, es decir se remonta al período de la manufactura capitalista, de las primeras fábricas; en ellas, la función de gestión corre a cargo del propietario. Este dirige la empresa, organiza la producción, los suministros materiales y técnicos, el trabajo, la venta, es decir, resuelve todos los problemas relacionados con los aspectos socio-económico, técnico y organizativos de la producción.

La gestión se efectúa dentro del marco de una empresa concreta, por cuanto no existe todavía la concentración del capital. En cuanto a toda la producción capitalista considerada en conjunto, las únicas fuerzas que la dirigen en este caso son las fuerzas del mercado. El Estado no interviene todavía en los procesos de la reproducción capitalista y, prospera la libre iniciativa.

La segunda etapa está relacionada con el progreso técnico, con el crecimiento y la complejización de la producción, con el comienzo de la concentración de la producción y de la propiedad. Esta etapa corresponde al período de la génesis del imperialismo,  $\frac{1}{4}$  de la transformación del capitalismo premonopolista en capitalismo monopolista.

El propietario se libera parcialmente, e incluso totalmente, en los casos en que se ha desarrollado mucho la concentración de la función directa de gestión, y, más que nada, de las funciones de gestión técnica y organizativa de la producción. Son típicos de esta etapa los primeros intentos de gestionar el aspecto técnico y administrativo de la producción sobre ciertas bases científicas. Esto no significa sin embargo, que el capitalista se aparte del todo de la gestión de la producción.

El Estado se mantiene todavía al margen de los procesos de reproducción capitalista, aunque ya a principios de nuestro siglo se registran los primeros intentos de intervención.

Finalmente, la tercera etapa, la actual, relacionada con la formación del capitalismo monopolista de Estado. En esta etapa el capital se concentra en grado extraordinariamente alto, se propaga el capital por acciones. La producción se ha complicado tanto que ni el capitalista personalmente, ni con uno o dos ayudantes, está en condiciones de dirigir eficazmente la empresa que le pertenece, ni mucho menos el monopolio. Se

constituye gradualmente un instituto de organizadores profesionales de la producción, administradores, gerentes, managers.

El desarrollo del capitalismo premonopolista hasta transformarse en capitalismo monopolista y las continuas crisis del capitalismo, han hecho que el mercado y las relaciones de competencia resultantes del juego de la oferta y la demanda, resulten ya insuficientes para conservar el **Sistema**; sin hablar ya de su desarrollo. Los monopolios se han visto forzados a recurrir a la ayuda del Estado y encargarle la función de la ingerencia directa en el proceso de la reproducción capitalista en concordancia con sus beneficios.

De esta manera, a la par con la administración de empresas y consorcios en la época del capitalismo monopolista, se desarrollan la teoría y la práctica de la intervención del Estado y la regulación estatal de todo el proceso de la producción capitalista. Uno de los principales economistas que trató de resolver este problema fue J. Maynar Keynes <sup>1/</sup>, quien se planteó salvar el capitalismo y asegurar su existencia mediante la intervención del Estado en la vida económica. A diferencia de economistas anteriores, que habían afirmado que el mecanismo del mercado era un regulador automático, seguro y capaz de garantizar la total ocupación y el funcionamiento eficaz de todos los factores de la producción; Keynes hizo constar que el mecanismo de mercado no era muy firme y que no estaba en condiciones de asegurar la ocupación de los factores materiales y humanos de la producción, Keynes estimaba que el papel de regulación debía darse a través de la intervención del Estado en el proceso de la producción capitalista, lo que implicaba en términos concretos, la regulación estatal y la consiguiente programación estatal de las inversiones. De esta manera pues, la teoría y la práctica de la programación y regulación monopolista de Estado han adquirido gran difusión en el mundo capitalista.

### 2.2.2 La intervención del Estado en la producción capitalista

La producción moderna está profundamente diferenciada en distintas ramas que se especializan en determinados tipos de artículos. En la medida de la diferenciación y del surgimiento de nuevas ramas, crece el papel de la coordinación interramal y de las relaciones de cooperación, no sólo entre diferentes ramas, sino entre zonas económicas enteras. Dicho en otros términos, "la modernización de la producción da lugar necesariamente a la integración y a la centralización de la producción" <sup>1/</sup>.

En las condiciones creadas por la revolución técnico-científica han surgido y siguen surgiendo nuevas ramas de la producción (la energía atómica, la electrónica, la cohetaría y otras) que no se pueden organizar y fomentar intensamente con los recursos de un sólo monopolio, sin hablar ya de un capitalista individual. Para ello se necesitan agrupaciones, se requiere la concentración de inmensos recursos monetarios y materiales, así como de los esfuerzos de grandes colectividades de hombres de ciencias.

La militarización de la economía durante las guerras mundiales y la carrera armamentista en el período postbélico, han originado necesariamente la intervención centralizada del Estado en la producción de material de guerra y las ramas afines.

Dado el aumento de la propiedad del Estado, nacida de la nacionalización capitalista y cada vez más extendida en los países occidentales, sobre todo en los de Europa; el capitalista individual o el monopolista ya no es el único dueño de los medios de producción. La propiedad del Estado constituye la base económica de la regulación monopolista de Estado.

1/ V.C. Afanasiev "Dirección Científica de la Sociedad".

La intervención del Estado en los países capitalistas desarrollados se limitaba, hasta hace poco, a la aplicación principalmente de medidas anticrisis : ampliación de las compras estatales, freno de la producción de artículos de uso y consumo, contención de la oferta en el mercado, creación de reservas estatales por encima de las normas establecidas con el objeto de eliminar los productos de superproducción, subsidio a empresas, trusts y consorcios en precaria situación económica, etc.

En la actualidad, el papel regulador del Estado se extiende, además a otras fases de la producción capitalista. Se adopta medidas con el fin de ejercer un efecto activo tanto en los índices cuantitativos como en la estructura de la producción, la distribución y la circulación.

La esfera de la planificación y regulación estatales abarca ante todo, la propiedad del Estado, las empresas nacionalizadas. Ahora bien, la esfera de la regulación rebasa a menudo el marco de la propiedad estatal. En particular, esto se manifiesta en los países desarrollados, en la coordinación del programa de inversiones entre el Estado y las firmas privadas, en la distribución de los pedidos entre las empresas estatales y las firmas privadas, en la distribución conjunta de las materias primas y los recursos.

El Estado se encarga de organizar las investigaciones científicas a tono con las exigencias del progreso científico-técnico. Es sabido que las nuevas ramas no prometen, al principio, grandes ganancias. En muy raras ocasiones una nueva rama resulta apenas rentable desde el comienzo mismo, sin hablar ya de grandes lucros. El capitalismo no se apresura a colocar sus recursos en las nuevas ramas, ya que no desea poner en peligro su capital. Por eso, el Estado se ve forzado a subsidiar intensamente estas ramas y fomentar su desarrollo a cuenta del presupuesto nacional, a cuenta de los recursos abonados por los contribuyentes. Luego, cuando la empresa comienza a marchar por su cuenta y a reportar ganancias, se vende a un propietario privado a precio módico o queda en propiedad del Estado.

La otra peculiaridad de la programación de la producción capitalista moderna consiste en la ampliación de su cobertura. Antes, la programación se practicaba en el marco de una empresa o de un consorcio, ahora, son frecuentes los casos de programación a escala nacional.

### 2.3 Aceptación de la Planificación

Aunque el desarrollo objetivo de la producción y de la sociedad modernas exige imperiosamente un fomento planificado, entre los teóricos del capitalismo falta todavía una mayor unidad de criterio sobre la planificación. Un grupo se pronuncia abiertamente en contra de la planificación, viendo en ella un peligro para las bases mismas del capitalismo y para la existencia de este régimen. "La planificación y el capitalismo son absolutamente incompatibles, escribe por ejemplo, L. Von Mises <sup>1/</sup>, defensor celoso de la idea de que las fuerzas ciegas del mercado son el único regulador de la economía capitalista, asimismo sostiene que no existe otra planificación en aras de la libertad y el bienestar general, que no sea el de dejar campo de acción libre al sistema del mercado"

Igualmente el economista alemán Henry C. Wallich <sup>2/</sup>, basándose en las experiencias de Japón y de la República Federal de Alemania, llega a la conclusión que la economía dirigida sería incompatible con la economía de mercado libre de los Estados Unidos.

A pesar de la existencia de ideas como las citadas, es cada vez mayor el número de economistas, políticos y hombres de negocios que han comenzado a comprender que las fuerzas ciegas del mercado y las leyes de la anarquía y la competencia no responden a las exigencias del desarrollo moderno de

<sup>1/</sup> L. Von Mises. Planning for Freedom and other Essays and Addresses"

<sup>2/</sup> Wallich Henry C. "El Desarrollo Económico y América Latina".



la producción y la vida social moderna. Se necesitan medidas especiales, extraordinarias, para asegurar el curso normal de los procesos de la reproducción capitalista. De ahí la tendencia a la programación y la regulación.

Así, es de destacar al escritor estadounidense Thorstein Veblen <sup>1/</sup>, quien a principios de la década de 1920 planteó que en un sistema capitalista podría existir una amplia gama de contradicciones e inconsistencias que el sistema de mercado libre no llegaba a identificar. Dentro de esta corriente de pensamiento iniciada por Veblen podemos citar a Westey Michell <sup>2/</sup>, quien en su estudio de la economía partía del principio que el sistema de precios era un dispositivo que lejos de moverse con suavidad, se hallaba con frecuencia en dificultades, concluyendo que una economía que se regula a sí misma tiene defectos orgánicos, requiriéndose por lo tanto de una acción correctiva por parte del Estado.

Igualmente el economista W. Rostow <sup>3/</sup>, afirma que la planificación es "inevitable para un gobierno moderno, sobre todo si se desea utilizar la energía de los capitalistas para organizar una parte considerable de la labor económica cotidiana de la sociedad que dirige".

"La planificación económica es el rasgo más definitivo del nuevo capitalismo" escribe A. Shonfield <sup>4/</sup>. "La principal demanda de nuestro régimen económico"-afirma J. Rosenfarb,-es la demanda de coordinación, de dirección y gestión unificada a escala de toda economía siendo el Estado, el que puede cumplir esta función".

- 1/ Veblen Thorstein "Contemporary Economic Thought".  
2/ Westey Michel "La Planificación de la Economía Nacional : Repaso de su historia" en Perspectivas Económicas 1976/Nº 15. Pag. 11  
3/ Rostow Walter "Planning for freedom" New Haver 1960, Pag. 23  
4/ Shonfield A. "Modern Capitalism. The changing palace of public and private power" London N.Y. Toronto 1965. Pag. 121 .

A la vez que comprenden la necesidad de la planificación económica y social, gran parte de estos teóricos de la gestión de la producción capitalista estiman que es plenamente compatible con la propiedad privada capitalista y las fuerzas ciegas del mercado. Así, pronunciándose en pro de la planificación dentro del marco del capitalismo, W. Rostow no admite la menor idea de liquidación de las condiciones básicas de la propiedad y del control privado. El Plan, como escribe H. Bernard <sup>1/</sup> conserva la esencia de las relaciones capitalistas de producción y de los mecanismos capitalistas del mercado".

De lo analizado, se comprende que la idea de gestionar y planificar la producción moderna y del desarrollo de la sociedad, no puede suscitar actualmente mayores objeciones; sin embargo queda la interrogante por resolver en las economías capitalistas, sobre la posibilidad de conjugar a plenitud la gestión del desarrollo de toda sociedad, con la propiedad privada y las fuerzas ciegas del mercado.

<sup>1/</sup> H. Bernard. La Planification Européene et le mouvement socialist (informe hecho en junio de 1960 en un coloquio del Instituto Gramsci).

### III. MARCO METODOLOGICO DE LA PLANIFICACION

A fin de completar el esquema de análisis que permita evaluar los logros y limitaciones de los procesos de planificación en América Latina, se procederá a sistematizar y desarrollar los principales aspectos metodológicos a tener en cuenta en todo proceso de planificación.

#### 3.1 La Elección Económica

La elección económica constituye el problema central de la planificación, y está referido en forma general, a las decisiones a tomar respecto de las necesidades a satisfacer (qué producir) y los medios a utilizar (cómo producir).

Las elecciones económicas en una Sociedad son responsabilidad de un gran número de individuos : los consumidores por una parte y los productores por otra.

Los consumidores deciden sus elecciones en función de la importancia respectiva que ellos atribuyen a sus diferentes necesidades 1/, al nivel de precios de los productos y según los niveles de sus ingresos. Para el caso de los empresarios sus elecciones están en función de los precios relativos de los diferentes medios de producción, de los niveles de salarios, de las tasas de beneficio y de la tasa de interés por un lado; y por otro en función de los precios de venta de los productos que ellos producen. Es a través de estas elecciones como se influye sobre los precios de los productos de consumo, y de los medios de producción.

1/ Dicha importancia no es producto muchas veces de una racionalidad strictus census, sino más bien es consecuencia de la educación, de las tradiciones, de los hábitos, o de las presiones sobre los consumidores, especialmente por la publicidad y que se manifiesta en determinados patrones de consumo no acordes en algunos casos con la realidad nacional.

El hecho de que estas elecciones sean el resultado, la mayor parte de las veces, de decisiones espontáneas de una multiplicidad de individuos y que las mismas decisiones están condicionadas por los factores distorsionantes del mercado (monopolios, oligopolios), da como resultado una irracionalidad en la producción y el consiguiente despilfarro de recursos.

La elección de las necesidades a satisfacer y los medios a utilizar, son dos problemas que en la práctica están estrechamente ligados, las soluciones dadas a uno influyen sobre las decisiones a tomar en el otro. Así en una situación estática; al momento de fijar o establecer metas, es decir al determinar cuantitativamente las necesidades a satisfacer, estamos en definitiva definiendo la estructura de la producción, así como la importancia relativa de las diferentes ramas de producción especializadas en la satisfacción de las diferentes necesidades; lo que a su vez significa que se ha determinado la repartición de las fuerzas de trabajo entre las diferentes ramas de la producción. Recíprocamente la determinación de los medios de producción, implica a la vez la determinación de las combinaciones de producción o de los coeficientes técnicos. Todo esto es cierto si suponemos, como se ha dicho, una situación estática, donde las combinaciones de producción son consideradas invariables; sin embargo esto es diferente en una situación dinámica, donde las combinaciones de la producción son cambiantes.

Así, en una situación dinámica, si se produce cambios en la combinación de los factores de producción, se da dos consecuencias directas :

- a) Se modifica el tiempo de trabajo necesario para la producción de un objeto cualquiera, en consecuencia la repartición de las fuerzas de trabajo entre las diferentes ramas de la producción también se modifica.

b) Igualmente la modificación de las combinaciones de la producción influye sobre las necesidades de medios materiales de producción y de las fuerzas de trabajo, lo que determina cambios en la repartición de las fuerzas de trabajo entre las diferentes ramas de la producción.

La eficiencia del funcionamiento de un sistema socio-económico cualquiera, está en función directa de la naturaleza y forma de las elecciones económicas que se hagan de modo tal, que al lograr una mayor racionalidad en dichas decisiones se logre una mayor eficiencia en el sistema. Para ello, es necesario que las elecciones económicas se hagan dentro de una acción planificada.

Con lo anterior no se niega que un sistema socio-económico no pueda funcionar sin planificación, sino que dicho funcionamiento no será el más conveniente ni racional; y si se trata economías en desarrollo, los problemas no sólo no se solucionarán sino que inclusive se agravarán.

### 3.2 Planificación y Plan Nacional

Como actividad tendente a orientar el desarrollo de un país y por lo tanto a asegurar el logro de objetivos económicos y sociales coherentes, la planificación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social, que se concrete en planes de largo y/o mediano plazo y se ejecute en planes de corto plazo.

El plan viene a ser un conjunto de decisiones explícitas y coherentes, por los cuales un agente económico (el Estado) determina la utilización de un conjunto de recursos para lograr un conjunto de objetivos que se fijan para un período determinado.

Para el caso de las economías en desarrollo, el Plan además de las variables económicas debe considerar en forma explícita los aspectos sociales, culturales, institucionales, políticos entre otros. Es decir que para lograr que el plan sea un instrumento efectivo debe estimularse directa e indirectamente a los factores determinantes del ritmo y dirección del desarrollo.

En la elaboración de todo plan de desarrollo debe tenerse en cuenta los principios básicos siguientes :

- a) Racionalidad : Está referido a buscar la mejor solución a los problemas planteados según las limitaciones existentes. La variedad de posibilidades o alternativas de actuar debe ser sopesada en sus ventajas o inconveniencias y reducida, a través de un razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.
- b) Proporcionalidad : Este principio está muy ligado al de la racionalidad. Consiste en mantener una adecuada correspondencia o proporcionalidad, de manera continua y consciente, entre las diferentes ramas y sectores de la economía nacional a fin de asegurar la máxima eficacia del sistema. Para la mantención de este requisito suele utilizarse determinadas técnicas auxiliares, como son los métodos de balance de materiales y mano de obra que no sólo ayudan a establecer las proporciones adecuadas para el período del plan, sino que también permite detectar los puntos débiles de la economía y prever con la debida anticipación su solución.
- c) Previsión : Se refiere al hecho que todo plan debe tener un horizonte temporal claramente establecido, y que dentro de él es necesario establecer la guía de un desarrollo futuro. La programación

no viene a ser sino la "previsión" del futuro, para lo cual se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifica. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente así como de la proyección de las tendencias observadas y la modificación de las mismas según las necesidades del cumplimiento de los objetivos planteados.

En razón del horizonte temporal al que están referidos los planes de desarrollo, éstos pueden clasificarse como de largo, mediano o corto plazo.

Los planes de largo plazo comprenden normalmente períodos de diez a 20 años. Este tipo de planes sirve para fijar objetivos lejanos, que normalmente se logran con esfuerzos prolongados; tales objetivos permiten definir la dirección de la sociedad deseada, para lo que se establece algunas proporciones básicas tanto de índole económico como social que se espera obtener al final del período del plan. Estos objetivos tienen la característica de no ser fijos ni rigurosamente cuantificados, pero permiten definir, dados ciertos supuestos, la dirección que la economía y la sociedad deberán seguir en períodos más cortos.

Los planes de mediano plazo comprenden normalmente períodos de 4 a 7 años, y constituyen la fase operativa de los planes de largo plazo, por lo que tienen un carácter más cuantitativo y específico.

Los planes de corto plazo están referidos generalmente a uno o dos años. Dichos planes tienen presente la imagen objetivo del largo plazo, los pasos intermedios que se plantean en el mediano plazo y muy especialmente las condiciones presentes del corto plazo.

- d) Universalidad : Este principio está referido especialmente a la extención del plan. En virtud de este principio, la planificación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la planificación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado y de las empresas.
- e) Unidad : Como consecuencia del anterior principio surge el requisito de la unidad de los planes, es decir que estén integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible. El principio de unidad está estrechamente ligado al concepto de la coordinación. Ello debe seguir como efecto de la debida integración de los planes sectoriales y regionales en el plan global, y dar como consecuencia un proceso de ejecución, que impida el malgasto de reursos en acciones duplicadas e indebidamente ajustadas.

El plan global está referido al sistema socio-económico en su conjunto, a cuyo nivel se maneja las variables macro tales como población, población económicamente activa, producto bruto nacional, ingreso nacional, inversión nacional, exportaciones, importaciones etc. Este plan nos permite tener una idea global de como las acciones contempladas en él, van a influir en la situación de la Sociedad en su conjunto.

Los planes parciales surgen como consecuencia de la necesidad de precisar lo anunciado en plan global a nivel de los principales sectores económicos y sociales y de las principales regiones geográficas. De esta forma los planes sectoriales y regionales le dan consistencia y contenido real al plan global, sirviendo a la vez para reajustarlo.



- f) Continuidad : Está referido al hecho que la planificación debe ser considerada como un proceso y no como una simple actividad lo que permite que los planes puedan corregirse y reformularse. La planificación no tiene fin en el tiempo; en efecto mientras existan las empresas, el Estado y las familias, habrá acciones por realizar, pudiendo variar los objetivos de los planes, el énfasis en la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La planificación es en consecuencia un proceso de duración ~~ilimitada~~ **limitada**. La falta de continuidad en los planes va contra la idea misma de la planificación ; el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización y producir en consecuencia el despilfarro.

### 3.3 Fases Funcionales de la Planificación

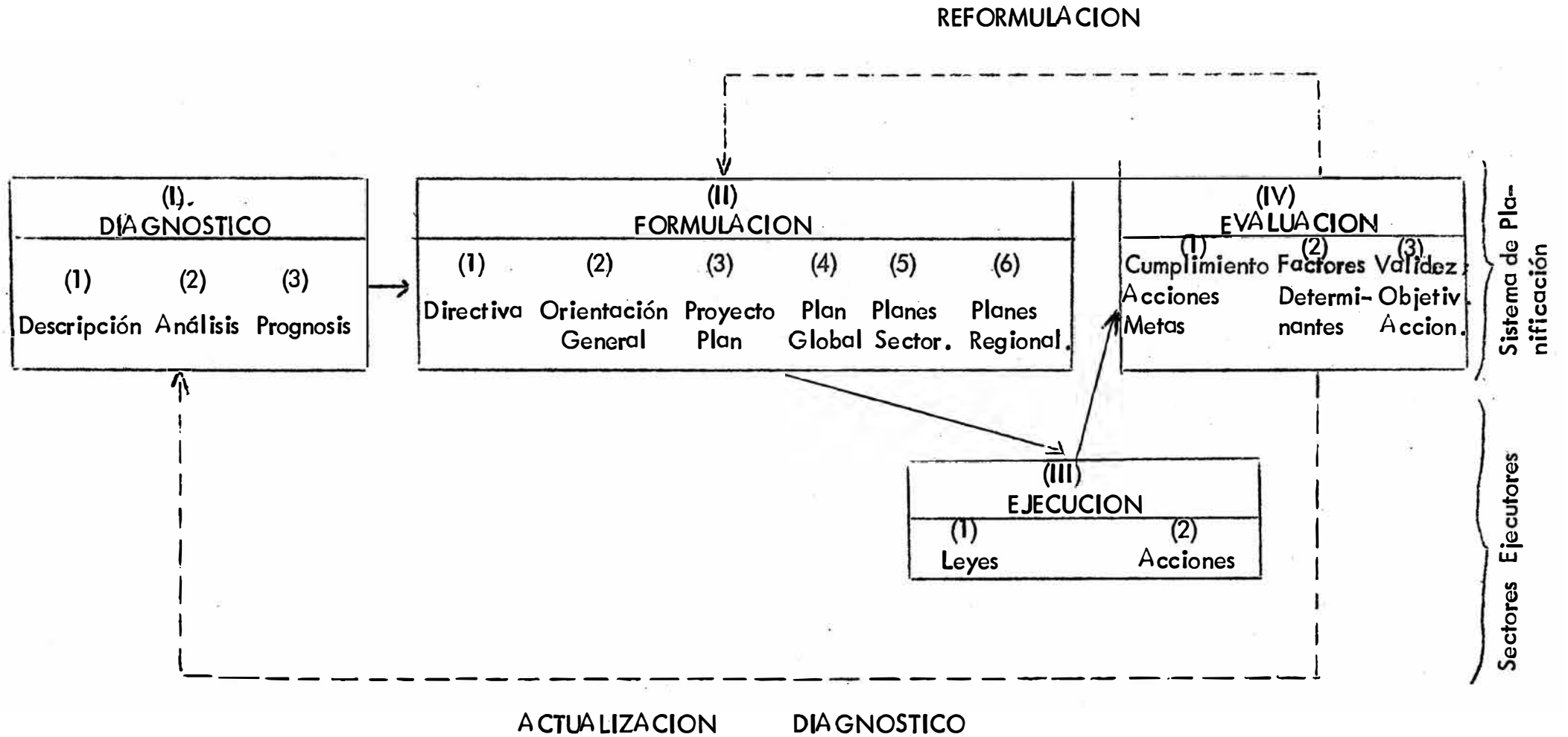
Se reconoce como fases funcionales de la planificación al diagnóstico, la formulación, la ejecución y la evaluación y reformulación de planes y programas.

#### 3.3.1 Diagnóstico

Es la primera fase del proceso de la planificación, que consiste en describir, analizar y evaluar en forma integral, el funcionamiento histórico y actual del sistema económico social, a fin de detectar los principales problemas de estructura y de funcionamiento que obstaculizan el desarrollo socio-económico del país.

Se puede distinguir o diferenciar tres etapas en la elaboración de los diagnósticos :

# PROCESO DE PLANIFICACION



- a. Descripción : Consiste en reunir y dsistematizar la información **cuantitativa** necesaria para el conocimiento del sistema económico social en estudio. La información básica referida a los aspectos económicos se encuentran en los esquemas corrientes de contabilidad social; las cuentas de productos o ingresos, los cuadros de relaciones interindustriales, la balanza de pagos, flujo de fondos, balance nacional, etc. En la medida en que se carezca de algunos de estos esquemas será necesario elaborar, al menos, las estimaciones relativas a las **variables** más importantes. Adicional a esta información habrá que sistematizar todos los datos referidos a la fuerza de trabajo, así como lo referido a los niveles de ocupación y desocupación. Igualmente habrá que reunir información sobre los principales factores que definen las condiciones de vida de la población (alimentación, vivienda, salud, educación y otros bienes y servicios de uso corriente) y de acuerdo a ello señalar la magnitud de los déficits más pronunciados.

También habrá que considerar todo lo referente a los recursos **naturales**, su disponibilidad, grado de conocimiento y aprovechamiento, así como otras informaciones complementarias **básicas**, incluidos los antecedentes más relevantes sobre la organización administrativa en su sentido más amplio, y a la propia estructura jurídica.

- b. Análisis : Consiste en explicar el funcionamiento del sistema económico social de la realidad en estudio. El análisis de las características del desarrollo anterior tendrá que comprender entre otras, una caracterización del ritmo de crecimiento a lo largo de un período suficientemente significativo, del ingreso

Técnicas previas a la elaboración de un Plan

A) Datos por reunir

1. Campo Demográfico

Población presente del país  
Distribución geográfica de la población  
Estructura por edades  
Estructura social y profesional

2. Campo Producción

Principales producciones

3. Campo Comercio Exterior

Trayectoria Importación y Exportación

4. Recursos y sus empleos

Consumo final corriente  
Inversiones : fijas y en stock  
Consumos Intermedios  
Exportaciones

5. Circulación de Productos y Distribución de los Ingresos

6. Conocimiento Potencialidades

Superficies Cultivadas y Cultivables  
Lluvias, cuencas hidráulicas  
Yacimientos mineros, etc.

B) Obtención de los datos

Mediante un censo  
Mediante muestreos estadísticos

C) Presentación de los datos

1. Elaboración de Cuadro

Contabilidad Nacional

2. Coeficientes y relaciones Técnicas, Económicas y Sociales

Productividad Trabajo diferentes sectores  
Rendimientos agrícolas y de ganado  
Coeficientes : capital y técnicos  
Coeficiente -Elast. demanda-ingreso-precio

3. Presentación Cartográfica

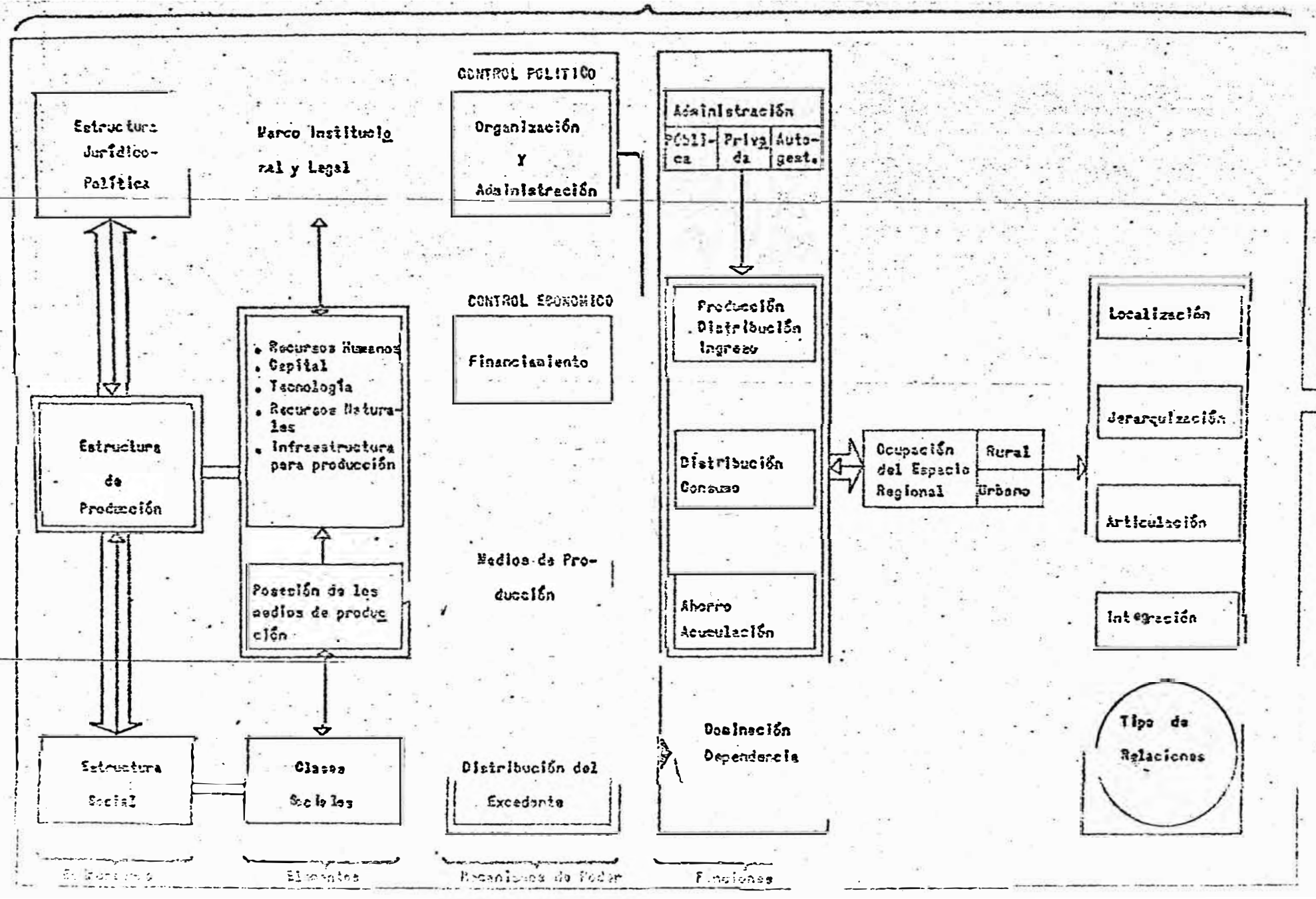
Datos Económicos y Sociales

y la riqueza y sus relaciones e interrelaciones con las demás variables económicas. Asimismo se deberá identificar y caracterizar los cambios que hubieren ocurrido en la distribución del ingreso, de la influencia ejercida por el sector externo, de la participación directa del sector público, sus fuentes de ingreso y distribución de los gastos; de los desequilibrios observados, en términos de presiones inflacionarias, problemas de balance de pagos o diferenciaciones regionales muy acentuadas; y de una evaluación de la política económica que se ha seguido, su persistencia, sus orientaciones básicas y su eficacia.

Para la mayor bondad del análisis, este debe hacerse a partir de un modelo teórico o modelo hipotético básico, el cual deberá cubrir todos los aspectos fundamentales del sistema económico y social. Dicho modelo debe ser consecuencia en gran parte del ordenamiento secuencial de las distintas hipótesis que se formulan para explicar el comportamiento de los principales aspectos o factores del sistema económico social en estudio.

Así podemos entender e interpretar que un sistema económico-social cualquiera está conformado por tres estructuras básicas: la estructura jurídico-política, la estructura económica y la estructura social y que el funcionamiento del sistema está determinado por el grado de desarrollo de estas estructuras y por el tipo y formas de relación que se den entre ellas.

Cada una de estas estructuras constan de elementos que desempeñan roles específicos y que interactúan entre sí. El rol que cumplen los elementos (las leyes, las instituciones, los recursos humanos y naturales, el capital, la tecnología, las clases



Formulación de los Problemas

sociales, etc.) de estas estructuras está determinado básicamente por las relaciones de producción que se dan en la estructura económica, los que a su vez están determinadas por las formas de propiedad de los medios de producción.

Las relaciones de producción también demandan un determinado comportamiento de los elementos de la estructura jurídica, política y de la estructura social. En el primer caso, las leyes y las instituciones jugarán un rol de protección sobre el tipo de relaciones de producción predominantes, y en el segundo, implicarán una determinada organización de la sociedad.

Es pues con el recurso de un modelo teórico de desarrollo en base a las concepciones anteriormente señaladas, como se podrá realmente realizar un buen análisis, de manera tal que nos permite identificar los verdaderos y principales problemas de una sociedad, así como las causas de los mismos.

- c. Prognosis : Consiste en establecer el desarrollo del sistema en la ausencia de cambios estructurales o cualitativos.

La prognosis ofrece oportunidad para dejar estabilizados los valores de ciertos parámetros o determinadas variables cuyo comportamiento futuro está afectado en alto grado por acontecimientos anteriores y actuales, y sobre los que en consecuencia difícilmente puede influirse de manera significativa a través de las acciones planificadas del futuro inmediato. El crecimiento de la población y fuerza de trabajo, por ejemplo, es fácilmente previsible, una vez que se cuenta con informaciones sobre las tendencias de los principales índices demográficos y la estructura actual de la población por edades. De igual manera, esta

etapa puede incorporar una proyección de los compromisos ya adquiridos en materia de amortización, intereses y remesas de utilidades de capitales extranjeros, así como de otras variables similares.

De manera más general, la prognosis puede apoyarse en una proyección automática del crecimiento anterior ~~as decir~~, trazando un cuadro de lo que sería la economía en un período futuro si se mantuviesen ritmos y modalidades de crecimiento similares a los que se hayan registrado en determinado período pasado. Un análisis de este tipo puede contribuir a precisar los principales obstáculos y problemas que probablemente se presentarían más adelante, así como la forma en que posiblemente tuvieron que modificarse algunas relaciones cuyo comportamiento difícilmente podrá seguir mostrando tendencias similares a las del pasado (por ejemplo, la elasticidad-ingreso de las importaciones, la relación producto-capital, o la relación de precios de intercambio exterior).

En suma, el diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cúmulo de información cuantitativa sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos estructurales al desarrollo, de manera tal que contribuya a definir los objetivos, políticas y estrategia adecuada para disminuirlas y/o eliminarlas. Es natural que muchos de los aspectos que se resalten en las conclusiones del diagnóstico sobre obstáculos al desarrollo no sean sólo factores estrictamente económicos, sino que a menudo quedan ligadas a aspectos sociales y políticos, y en general a problemas de carácter institucional.



### 3.3.2 Formulación de Planes

Es la fase de preparación misma del plan, en la que se identifica y selecciona los objetivos a alcanzar en un período y espacio determinado, así como los medios para lograr dichos objetivos.

#### a. Etapas en la formulación del plan

Toda estructuración de un plan tiene que responder a ciertos objetivos fundamentales que deben precisarse con bastante anticipación, a fin de dejar establecido un marco de referencia indispensable para las etapas siguientes. Ello no implica que dichas decisiones no puedan revisarse y eventualmente rectificarse en etapas posteriores, una vez que se disponga de mayores elementos de juicio sobre las consecuencias y requisitos que directa o indirectamente plantean los objetivos iniciales, los que quedarán definitivamente precisados en el proceso mismo de elaboración del plan.

La definición preliminar de objetivos y metas tendrá que apoyarse principalmente en las conclusiones del diagnóstico; pudiendo considerarse varias alternativas de solución a los problemas identificados proponiendo límites mínimos y máximos de eliminación de los principales déficits detectados\* que recojan las aspiraciones sobre la intensidad y modalidades de desarrollo que se quisiera alcanzar. Todo ello con la idea de examinar después sus consecuencias y las posibilidades prácticas de materializarlas.

La definición preliminar de objetivos y metas podría limitarse a la postulación de determinado ritmo de aumento del producto global, a formularse en términos de cierta expansión del consumo, o de cambios en la distribución de aquél, por sectores sociales o regionales, o metas específicas de mejoramiento en las condiciones de vida, etc.

---

Tanto de índole económico como social, político e institucional.

## FORMULACION DE PLANES



Este tipo preliminar de proyecciones nos permite

Proporcionar los elementos para una primera evaluación de las consecuencias y exigencias que quedan planteadas por la definición de objetivos y metas así formuladas; por ejemplo cómo deberá aumentar el coeficiente de inversión bruta, para obtener una determinada meta de crecimiento del producto.

Confirmar la viabilidad de los objetivos y metas y ofrecer elementos de juicio para su rectificación, con lo cual será posible dejar establecido, por lo menos en forma preliminar, los valores de ese grupo de variables fundamentales.

En una segunda etapa se deberá elaborar los planes por ramas; para lo cual deberá señalarse las unidades de producción que suministrarán los recursos necesarios, así como determinar si debe crearse nuevas unidades de producción o desarrollar las antiguas. Para esto es preciso resolver problemas de localización y problemas de selección de técnicas.

Por lo tanto, debe efectuarse un conjunto de nuevas selecciones, referidas especialmente a los medios que se utilizaran para alcanzar los objetivos provisionalmente fijados. Tales selecciones descansarán principalmente en consideraciones técnicas y económicas relativas a las características propias de las diferentes ramas en la economía que se pretende desarrollar. Se tomará en consideración, especialmente, el nivel técnico de las empresas existentes y se proveerá la construcción de las capacidades de producción destinados a estar disponibles en los años siguientes.

Una vez que los diferentes planes por rama han sido al menos provisionalmente elaborados a partir de los objetivos fijados en el proyecto de plan, se procederá a verificar la coherencia de estos diferentes

planes por rama teniendo en cuenta un conjunto de detalles que el proyecto inicial no podía tener en cuenta con precisión.

b. Pruebas de Coherencia de los Planes

Aunque a lo largo de toda la elaboración de los objetivos provisionales ha debido hacerse un esfuerzo por establecer cifras coherentes entre sí y políticas técnicamente realizables, es preciso someter a estos objetivos a ciertas pruebas de coherencia.

i. Coherencia entre los recursos y los Aprovechamientos Corrientes.

Se comprobará si el consumo previsto de los diferentes productos considerados en el plan, estarán efectivamente disponibles, considerando para ello los datos que se tenga de los proyectos de producción y de los volúmenes de importación y exportación esperados. Las evaluaciones de esta naturaleza deben referirse, no solamente a los consumos finales, sino también a los consumos intermedios ; es decir a los necesarios para la obtención de las diferentes producciones finales.

A fin de efectuar estas verificaciones se recurrirá a cierto número de instrumentos técnicos tales como la contabilidad social que tratará de establecer de manera más o menos detallada, las cuentas nacionales del año final del plan. Asimismo se utilizará cuadros prospectivos de relaciones interindustriales, teniendo en cuenta los cambios técnicos por ocurrir en el período de preparación y de culminación del plan.

Si las diferentes técnicas que pretenden probar la coherencia de los objetivos provisionales demuestran que estos no son coherentes será necesario modificar algunos de estos objetivos a fin de llegar a través de aproximaciones sucesivas a un conjunto coherente.

No obstante, si la coherencia interna al nivel de los recursos y de las utilizaciones corrientes es condición necesaria, no es condición suficiente para dar consistencia al plan, ya que debe tener en cuenta también las exigencias monetarias, entre otras.

- ii. Coherencia a Nivel de los Flujos Monetarios. A este nivel las coherencias que deben ser verificadas lo serán, especialmente, mediante un balance financiero prospectivo y un balance provisor de los ingresos y de los gastos previstos de la población.

El establecimiento de estos balances es resultado, por una parte, de los objetivos de producción de bienes y de servicios para los diferentes sectores, de las previsiones de necesidades de mano de obra, e igualmente de las decisiones tomadas al nivel de la política de salarios y de precios.

A este nivel se intentarán diferentes ajustes, utilizando balances prospectivos de ingresos y de flujos financieros. Si ninguno de estos ajustes pudiese conducir a la formulación de una política aceptable de precios y de rentas, se estaría en la obligación de modificar algunas de las previsiones al nivel de las magnitudes físicas.

### 3.3.3 Ejecución de Planes

La ejecución de los planes es la fase del proceso de planificación, donde se concreta y operativiza las acciones planteadas en la formulación; dependiendo su eficacia de: (a) la coherencia entre los objetivos y metas propuestas y las medidas seleccionadas, así como (b) del grado de concreción de la acción prevista. De acuerdo a ello, lo señalado en (a) es responsabilidad directa de los organismos de planificación, mientras que lo señalado en (b) es responsabilidad de los entes ejecutores mismos.

Si bien el requisito de coherencia entre acciones y objetivos se cumple en la fase de formulación de los planes, es necesario considerar adicionalmente un conjunto de acciones que coadyuven a una adecuada implementación, del plan. En tal sentido, se debe plantear y promover, no sólo en la etapa de formulación sino en el momento mismo de implementación de los planes, la adopción de una serie de instrumentos de política económica y social que viabilice la ejecución de los planes.

Dentro de esta necesidad, deberá tenerse en cuenta como parte importante de los planes, la inclusión de un programa financiero donde se considere el presupuesto público como el elemento fundamental de concreción de metas y políticas, que deberá estar estrechamente ligado a un programa priorizado de inversiones. Así mismo deberá proponerse una serie de acciones vinculadas a la estructura del Estado, orientadas no sólo a optimizar su funcionamiento, sino también a asegurar la implementación misma del plan.

La conformidad de la acción real con la acción prevista es responsabilidad directa, como se ha dicho, de los distintos entes ejecutores de las acciones contempladas en los planes; sin embargo cabría señalar algunas acciones de los organismos planificadores que en algunos casos inciden significativamente en esta etapa de ejecución, como son la participación en las modificaciones y ampliaciones presupuestales, así como en la opinión sobre determinados dispositivos legales que inciden en lo contemplado en los planes.

Finalmente cabe señalar la necesidad de exigir que los entes ejecutores planifiquen y programen con un adecuado nivel de especificidad las acciones que les compete según los planes, considerando e implementando los mecanismos de coordinación más adecuados para ello.

### 3.3.4 Evaluación y reformulación de planes

La evaluación y reformulación de planes es la última fase de la planificación que trata de :

- a. Medir el grado de cumplimiento de las acciones previstas en los planes y determinar las causas que han imposibilitado o dificultado su implementación.
- b. Analizar los efectos de las medidas implementadas, en relación a los objetivos y metas propugnadas (análisis retrospectivo), a fin de certificar la validez o grado de efectividad de esas medidas, así como de los objetivos y metas propuestas.
- c. Examinar las posibilidades de cumplimiento de los postulados en el plan (análisis prospectivo) en el resto de su período de vigencia, y en función de ello plantear los reajustes y reprogramaciones necesarias.
- d. Contar con mejores elementos de juicio para la elaboración de posteriores planes, sirviendo de base a la vez para la actualización de los diagnósticos globales y sectoriales.

Para el cumplimiento de estas tareas, se hace necesario instituir un proceso permanente de evaluación de planes y programas, que posibilite su realización periódica y sistemática.

Este proceso de evaluación debe permitir por ejemplo que las deficiencias detectadas a nivel de un sector cualquiera no sólo sirvan para hacer los reajustes necesarios en el sector en que se dan, sino que también permitan prever los desajustes indirectos que pudieran producirse en otros sectores y por lo tanto poder prever los reajustes necesarios en ellos.

Para el mejor funcionamiento de este proceso de evaluación de planes será necesario simplificar y agilizar los mecanismos de coordinación intersectorial e implementar un adecuado sistema de indicadores económicos y sociales, que posibilite tener una idea bastante clara y oportuna de las acciones principales contemplados en los planes, así como de hechos coyunturales de significativas implicancias.

De acuerdo a lo planteado, podríamos definir la elaboración de dos tipos de informes que nos permitan la concreción de todo lo anteriormente señalado.

Un primer tipo de informe estaría referido a hechos coyunturales que los sectores administrativos (económicos y sociales) consideren de importancia y que son transmitidos al nivel central del Sistema de Planificación, dado que las implicancias de los hechos detectados, así como las soluciones de los mismos, escapan del ámbito administrativo de un solo sector. Este tipo de informe no tendría una periodicidad fija y se presentaría cuando las circunstancias así lo ameriten.

Un segundo tipo de informe estaría referido a la evaluación de los puntos o aspectos más importantes considerados en los planes, como es el caso por ejemplo, del programa de producción y abastecimiento de bienes y servicios esenciales, siendo su naturaleza obligatoria y su periodicidad trimestral o cuatrimestral. El informe final que se hará para todo el año del plan estará referido no sólo a su grado de cumplimiento, sino también a señalar los errores cometidos por defectos en la implementación misma, como por deficiencias en la fase de formulación de los planes; al mismo tiempo deberá proporcionar elementos de juicio que sirvan para certificar la validez de los objetivos y acciones principales del plan, sobre todo los que se plantean con un carácter permanente.



Estos tipos de evaluaciones están referidas fundamentalmente a los planes de corto plazo. En relación a los planes de mediano plazo y largo plazo, su evaluación correspondiente estará ligada principalmente a la actualización permanente de los diagnósticos, en los que deberá tenerse en cuenta los principales aspectos contenidos en estos planes no justificándose su elaboración para períodos cortos por contener dichos planes en gran parte objetivos que difícilmente se concretan en el corto plazo, como por ejemplo el logro de determinados cambios en la estructura productiva, o la medición de los efectos reales de la Reforma Agraria, entre otros.

## IV. EVALUACION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION EN LATINOAMERICA

La evaluación de los procesos de planificación en los países de Latinoamérica y en particular en el Perú se hará a la luz de sus exigencias teóricas y metodológicas; así como en relación a las principales variables que condicionan su aplicación, tanto de tipo económico como social, político e institucional.

### 4.1 En relación a la concepción de Desarrollo y Planificación

En los países occidentales, el acto de "prever" el futuro en sus principales aspectos es posible en cierto grado, pero dada la concepción de desarrollo que se tiene en estos países, la planificación no se considera como estrictamente esencial, dentro del funcionamiento de una economía de mercado. El acto de planificar es considerado en cierta forma como una opción para racionalizar más eficientemente el proceso de desarrollo cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado con las distorsiones implícitas en él, y la rutina de la administración estatal.

Esta concepción está ligada al hecho de que en los países industrializados el mecanismo de mercado aparece menos insatisfactorio en el plano interno que en aquellos países caracterizados por la dependencia y el atraso; y que a su vez en el plano internacional las relaciones comerciales favorecen a los países desarrollados, por lo que éstos no sienten la urgencia de modificar esta situación.

De acuerdo a ello, la planificación en los países occidentales industrializados, cuando existe; suele ser un mecanismo de cálculo y

previsión que complementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y que pretende corregir algunas de sus perturbaciones más notorias.

El subdesarrollo de los países latinoamericanos reflejado principalmente en el deterioro constante en las condiciones de vida de amplios sectores de la población, en las desigualdades en la distribución del ingreso y consumo y en los crecientes niveles de desocupación y subocupación entre otros problemas, posibilitaron el cuestionamiento del modelo de desarrollo seguido hasta prácticamente mediados de la década del 50, planteándose como respuesta la necesidad de propiciar el desarrollo "hacia adentro" e introducir una serie de cambios estructurales para lograr el desarrollo nacional, lo cual implicaba en última instancia renunciar a la concepción prácticamente voluntarista que se tenía del desarrollo, propugnando por el contrario que éste tenía que ser necesariamente un acto intencionado, para lo que la planificación se convertía en el medio clave para su implementación.

En aplicación a estas ideas comenzaron a darse algunas experiencias parciales de planificación, reconociéndose en principio que era necesario plantear una planificación integral que ayudara a implementar los cambios que eran necesarios introducir en las sociedades latinoamericanas. Dentro de este contexto es que se implementa la Alianza para el Progreso que concibe y propugna la elaboración de "planes de desarrollo" entendidos fundamentalmente como una adecuada programación de proyectos de inversión, especialmente de infraestructura; exigiendo en adelante los organismos internacionales de financiamiento, la presentación de este tipo de documentos como requisito previo para toda gestión de crédito.

Ello explica en parte como es que, la concepción de desarrollo que propugnaba la introducción de una serie de cambios estructurales y eliminación de la dependencia entre otros, perdiera fuerza; y como consecuencia la estrategia de desarrollo derivará en gran parte en la elaboración de planes

parciales con un gran sesgo en la programación de inversiones especialmente de carácter infraestructural y de servicios sociales.

Adicionalmente los grupos de poder nacionales "beneficiados" en gran parte por el grado de subdesarrollo de los países latinoamericanos, no apoyan ningún tipo de planificación que signifique en última instancia cuestionar el status quo vigente, escudándose para ello en concepciones academicistas de que el mercado es el mejor asignador de los recursos y que el Estado debe asumir sólo el papel de regulador de la economía.

El hecho de no reconocer explícitamente que el desarrollo para el caso de las sociedades latinoamericanas debe entenderse como "un proceso deliberado de cambio social, que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas; para lo que deben eliminarse o disminuir drásticamente las relaciones de dependencias y para lo que el Estado debe desempeñar el papel de promotor y orientador de todo el proceso"; ha hecho que la planificación que es por excelencia el principal medio de gestión del Estado, no haya tenido por lo menos "formalmente" el reconocimiento de su importancia y respaldo necesario en la mayor parte de los países de América Latina.

Es así como las características de la planificación en nuestros países han venido variando en el tiempo. En el caso del Perú la planificación en sus comienzos adquirió un carácter prácticamente formal, en la medida que los planes y programas de inversión aprobados no fueron tomados mayormente en cuenta, y se negó toda posibilidad de participación activa del Estado en la economía nacional, como consecuencia de la política económica liberal implementada, que asumía que la libre fuerza del mercado conducía al óptimo económico, aceptando como medidas fundamentales para impulsar el "desarrollo" la corrección de ciertos desequilibrios financieros, así como mejorar el nivel de ingreso por exportaciones mediante el fomento a la inversión extranjera, la reducción de los gastos corrientes del sector público

y otras acciones similares, sin considerar explícitamente medidas de tipo estructural que tendieran a modificar el status quo.

Producido el golpe militar de 1968, se comenzó a plantear cambios en la estrategia tradicional de desarrollo, concibiéndose a éste como "un proceso que antepone las transformaciones estructurales al crecimiento económico, buscando conciliar ambos requerimientos, y que reconoce como tarea fundamental de la planificación el orientar el proceso de desarrollo, debiendo tenerse en cuenta para ello dos factores centrales: "las condiciones específicas de la situación nacional, y la orientación política del Estado." \*

De este modo para el caso de la planificación en el Perú, se plantea explícitamente a partir de estos años que los problemas de desarrollo, de la planificación y de la orientación política del Estado son inseparables.

La manifiesta interdependencia de estas acciones demanda entre otros requisitos para el éxito de la planificación, que los principales entes del gobierno actúen coordinadamente bajo las mismas concepciones básicas; lo que deberá reflejarse por ejemplo en un programa de proyectos de inversión acordes con los objetivos y metas propuestas; todo ello acompañado de un adecuado programa financiero. Al no cumplirse a cabalidad estos requisitos, especialmente el último, se ha producido para el caso peruano, una serie de desequilibrios y hasta contradicciones entre lo planteado en los planes de desarrollo y lo efectivamente realizado.

\* Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. Volumen I : Plan Global (Págs. 7 y 8).

## 4.2 En relación a las fases funcionales del proceso de planificación

### 4.2.1 Diagnóstico

Al implantarse los procesos de planificación, y tratar entre otras cosas, de aplicarse métodos que relacionan entre sí variables macroeconómicas, financieras, físicas y de valor agregado; así como de analizar los efectos de dichas variables sobre los sectores económicos y viceversa, quedó de manifiesto la grave deficiencia en materia estadística y de información en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Esta deficiencia se refería tanto a la cantidad de información de que se disponía, como a su calidad; razón por la que gran parte del esfuerzo de planificación hubo de orientarse hacia la realización de un considerable trabajo en el campo estadístico así como de análisis de la realidad nacional, lográndose algunos aportes valiosos (investigaciones estadísticas, cuentas nacionales, relaciones interindustriales, prospección de recursos naturales, etc.). Sin embargo la excesiva importancia concedida a la recopilación y estudio de la información necesaria para los fines de planificación, le restó posibilidades al proceso mismo de planificación, adicionalmente a que los diagnósticos elaborados no proporcionaron la base suficiente para la formulación de planes.

El diagnóstico, etapa funcional con la que se inicia el proceso de planificación, implica adquirir un conocimiento de la realidad económica social tan profundo como sea posible, que sirva de base para interpretar las características esenciales del funcionamiento y evolución de la economía y la sociedad en su conjunto, de manera tal de poder conocer los motivos que determina la conducta de

los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, la distribución del ingreso sus consecuencias sobre los medios para impulsar la formación de capital y muchos otros aspectos más.

En la medida que los diagnósticos no han respondido a estas exigencias, los planes elaborados se sustentaron en consideraciones teóricas muchas veces desvinculadas de la realidad, comprometiendo de esta manera su ejecución.

Estas características, válidas para la mayor parte de los diagnósticos realizados con fines de planificación en América Latina, no son ajenas a los diagnósticos preparados en el Perú. A lo largo de la existencia del Sistema Nacional de Planificación, se han elaborado diagnósticos globales, sectoriales y regionales, cuya base teórica no ha sido uniforme en el tiempo. En algunos casos los diagnósticos se limitaron a una simple descripción de los acontecimientos históricos, en otros a hacer inventarios exhaustivos de los recursos naturales existentes y a una calificación y cuantificación global de los niveles de vida alcanzados por la sociedad. Posteriormente producto de la concepción estructuralista del desarrollo, se ha pretendido explicar los desequilibrios estructurales mediante un análisis sectorial de la economía que no ha permitido una conexión causal de los problemas y por lo tanto ha dificultado la interpretación integral del funcionamiento del Sistema Económico Social. Esto último se ha venido tratando de superar, mediante la elaboración y puesta en práctica de nuevos esquemas de análisis\*, que vienen coadyuvando a una mejor interpretación de la problemática nacional priorizando problemas e identificando causas, lo cual permite finalmente una mejor clarificación de los objetivos nacionales a considerar en los planes de desarrollo. A pesar de los

\* - "Mesa Redonda sobre Metodología de Análisis Regional" ORDEN-INP 1973.  
- Metodología del Diagnóstico de la Realidad Nacional. INP 1977.

avances logrados es necesario reconocer la necesidad aún de profundizar más estos estudios, a fin de dar mayor validez a algunas afirmaciones todavía insuficientemente demostradas.

#### 4.2.2 Formulación de Planes

Es en la formulación de planes, donde se concentra la tarea principal de la planificación, cual es identificar y seleccionar objetivos a alcanzar y medios a utilizar para lograr la mayor eficacia y racionalidad del funcionamiento del sistema socio-económico, que es en última instancia la finalidad central de la planificación. Es en consecuencia, el que va a explicar en parte los resultados de los procesos de planificación; así en relación a

##### a. Objetivos y Prioridades del Desarrollo

Los objetivos que se precisan en los planes de desarrollo, son consecuencia de las prioridades establecidas para el desarrollo nacional. Para el caso de las economías latinoamericanas, estas prioridades han sido en gran parte resultado de la interpretación del desarrollo económico hecho por la CEPAL, quien planteó como prioridades: la necesidad de sustituir importaciones, impulsar la expansión industrial, el aumento de la productividad y producción agrícola, la mejora sustancial de las condiciones de vida de la población, la implementación de cambios de estructuras necesarias, entre otros; sin plantear explícitamente medidas para eliminar la dependencia económica, social y política.

Estas prioridades en menor o mayor grado fueron tomadas en cuenta, por lo menos en su aspecto formal en los planes de desarrollo elaborados por gran parte de los países latinoamericanos; reflejándose normalmente dichas prioridades en objetivos



generales que no especifican las medidas que debían emplearse para obtener los resultados deseados dejando de esta manera un gran vacío entre las orientaciones generales de los planes y las metas macroeconómicas de una parte y su instrumentalización en políticas concretas (monetaria, cambiaria y fiscal) y planes operativos de otra.

En el caso de la planificación en el Perú, los objetivos planteados representan muchas veces los buenos deseos de los planificadores más que las posibilidades reales de lograrlos, ya sea por la carencia de un efectivo respaldo gubernamental, explicado entre otras causas por la falta de unidad de criterios; o porque los objetivos propuestos no cuentan con los medios indispensables para lograrlos.

En relación a la naturaleza y magnitud de los objetivos considerados en los planes de desarrollo del Perú, podemos señalar las siguientes dificultades :

- No siempre son consecuencia directa de la problemática detectada en los diagnósticos.
- No siempre están perfectamente priorizados y armonizados, en parte, como consecuencia de una deficiente o no concordada interpretación de la problemática nacional, además de la existencia de determinados parámetros.
- No todos los objetivos son lo suficientemente claros y precisos, por falta de un mayor conocimiento de la realidad y/o por falta de un mayor aporte o precisión de los sectores y demás entidades vinculadas directamente con la problemática a resolver.

- No siempre los objetivos toman en cuenta los medios disponibles para lograrlos.
- No siempre se somete los objetivos a ciertas pruebas de consistencia que demuestran su validez (por ejemplo cuánto de inversión es necesaria para lograr cubrir la meta propuesta de nuevos empleos, partiendo de un promedio de soles por puesto de trabajo); estando todo esto ligado al manejo actualizado de un mínimo de información estadística indispensable, y al uso de ciertos instrumentos de análisis y coherencia, como son los indicadores de relaciones interindustriales o los balances de materiales y mano de obra entre otros.

Esta situación da como resultado planes muy generales sobre los cuales suele haber consenso "formal" ya que se considera grandes objetivos como : crecer aceleradamente, disminuir la vulnerabilidad del comercio exterior, redistribuir más justamente el ingreso, etc.; sin embargo cuando se trata de proponer medidas más específicas de política económica, comienzan a surgir o a manifestarse más claramente diferencias de criterio al respecto; haciéndose muchas veces patente los antagonismos entre los distintos grupos o personas que intervienen en la formulación de los planes; lo que no hace otra cosa que poner en evidencia que es en la discusión y aprobación de medidas concretas cuando realmente se sanciona un plan.

Si muchos de los objetivos generales considerados en los planes, se especificaran con mayor detalle, es posible que los responsables políticos de sancionar el plan no lo harían tan fácilmente, como ocurre muchas veces; porque en ese caso se estaría explicitando en el plan, algunas medidas que podrían afectar sus propios intereses o los de ciertos grupos de poder que ejercen influencia sobre ciertas esferas del gobierno, o simplemente porque se quiere evitar posibles conflictos con estos grupos.

Es así como, entre la rápida aceptación del plan y su dificultad puesta en marcha, se produce una brecha que mueve a la desazón y excepticismo sobre la planificación, tanto en los planificadores y gobernantes mismos, como en ciertos sectores de la población; ya que muchas veces estas dificultades conducen al virtual abandono del plan.

b. Temporalidad de los Planes

De acuerdo a los principios de previsión y unidad, los Planes deben tener un horizonte temporal definido y éstos integrados entre sí. Según ello los Planes de largo, mediano y corto plazo, aunque tienen naturaleza diferentes, requieren cada uno de ellos de los otros, por lo que deberá tenerse necesariamente una concepción unitaria de estos tres planes.

En muchas experiencias de planificación llevadas a cabo en América Latina se descuidó la unidad mencionada. Se dió preferencia a la formulación de planes a mediano plazo, sin hacer debidamente explícitos los planteamientos a largo plazo, y sin considerar suficientemente la importancia de los problemas inmediatos.

Los planes a mediano plazo adquirieron una calidad metodológica razonable, pero en general, no respondían a una estrategia estudiada en detalle y ajustada a situaciones concretas, por lo que las acciones de política recomendadas tenían una orientación poco clara e imprecisa.

En relación a los planes de corto plazo, es necesario tener en cuenta que una de las principales preocupaciones de los gobiernos, es sustentarse como poder; y dado que en el mediano y largo

plazo no se encuentra fácilmente argumentos convincentes para movilizar las clases sociales y los grupos de poder, la gestión gubernamental tiende en consecuencia a condicionarse esencialmente por la política contingente, es decir por los problemas coyunturales sacrificando por ello muchas veces los objetivos de largo alcance.

Esta falta de perspectiva para el caso del Perú, ha incidido en la poca claridad de mucho de los objetivos planteados y en las contradicciones habidas con ciertas acciones implementadas; como por ejemplo propugnar una mayor independencia económica y considerar a la vez crecientes préstamos externos, o propugnar una más justa distribución de los ingresos para el caso de los campesinos vía fundamentalmente la reforma agraria y por otro lado no considerar medidas adecuadas sobre la comercialización de productos agropecuarios, etc.

#### 4.2.3 Implementación de Planes

Una de las deficiencias más notorias de los primeros planes en el Perú al igual que en la mayor parte de Latinoamérica ha sido la forma como se consideró la política económica y social.

Los planes, como se ha dicho anteriormente, expresaban propósitos sin señalar medidas concretas. Más aún, planificación y política económica llegaron a concebirse como disciplinas independientes aunque complementarias en el contexto de un plan, al extremo de establecer una cierta secuencia, primero del plan y luego lo que por entonces se dió en llamar "su implementación", como algo posterior a él. Tal implementación se vinculaba con el plan mediante consideraciones muy generales.

Esto no permitió un análisis profundo de los instrumentos y medidas que hicieran posible alcanzar las metas de crecimiento globales y sectoriales propuestas, debilitando con ello las posibilidades de ejecución de los planes.

En muchos casos en América Latina el planificador ha trabajado como si contara con un sistema económico de decisiones centralizadas y al mismo tiempo ha ignorado algunos de los instrumentos reales que disponen la mayoría de los países de la región para incluir directamente sobre la actividad económica-social descentralizada. Sin embargo, hay que reconocer que, en muchas cosas, cuando los planificadores trataron de hacer un mejor uso del instrumento tributario por ejemplo, los ejecutores políticos no lo permitieron o no lo consideraron viable.

Dadas estas circunstancias podemos opinar que la ejecución pocas veces respondió al plan formulado, sino también a los compromisos asumidos por los gobernantes o parte de la burocracia con las fuerzas actuantes en el sistema económico-social, de donde lo que no fue concertado en la formulación terminó siéndolo en la ejecución.

Esta situación se explica en gran parte, por las condiciones de inestabilidad económica, social y política que caracteriza a los países latinoamericanos, que hace que estos tengan que recurrir al uso de ciertos instrumentos de política económica, como soportes, para lograr respaldo político en busca de una estabilidad mínima. Es así como a menudo las medidas económicas que son necesarias para lograr los objetivos propuestos en los planes, se ven desvirtuados en su aplicación, y por lo tanto la política fiscal, el empleo público, los aranceles, los salarios, los precios, etc. reflejan las concesiones que se hacen a ciertos centros de poder. Esto hace fracasar el esquema de coherencia que el planificador vuela en el Plan para hacer que los objetivos y los instrumentos sean compatibles.

Para el caso del Perú y resto de países de Latinoamérica, la situación socio-económica y el marco institucional y administrativo, han sido factores de vital gravitación en el cumplimiento de los planes de desarrollo, así :

a. Marco Socio Político

La coherencia entre metas y recursos, que se trata de lograr al formular los planes de desarrollo, se lleva a cabo partiendo de supuestos que se inscriben en el área socio-política, los cuales si no son explícitos y estudiados específicamente, pueden negar la viabilidad de los planes.

Para el caso de la elaboración de planes, en el Perú y gran parte del contexto latinoamericano, este análisis conducente a determinar la factibilidad de los planes, no se realiza, lo que da al planificador una aparente libertad para plantear objetivos ambiciosos, sin tener en cuenta la posible acción de los grupos sociales y de los centros de interés que se sentirán afectados por las políticas y medidas que los planes contienen .

En muchos países latinoamericanos se formularon planes con objetivos que implicaban medidas drásticas en relación a la tenencia de la tierra, de reestructuración del sistema impositivo y otras reformas de esta índole en los campos monetario y crediticio, que no pudieron llevarse a cabo por las presiones a que los gobiernos se ven sometidos por los grupos de poder económico .

Con frecuencia en torno a los representantes del gobierno se da un juego de transacciones que lleva a una forma sistemática de "concertación" de las medidas concretar que se trata de aplicar, así :

En el caso del sector público, los ministerios ejercen presiones obstaculizadoras, que hacen que los que tienen mayor fuerzas, logren una participación mayor que la conveniente en determinadas actividades, y que como resultado se distraiga recursos para otras obras de carácter más urgente o prioritario .

En el caso del sector privado, éste ejerce acciones prácticamente en todas las áreas donde actúa, ya sea demandando la ejecución de determinadas obras que no son siempre las más necesarias para el país pero que les va a reportar beneficios, o también demandando altas tasas de protección a la industria nacional que hacen que éstas se vuelvan muchas veces ineficientes, o exigiendo exoneraciones tributarias que merman la captación de ingresos fiscales y que redunda para ejecución de obras ya programadas en los planes de desarrollo.

De este modo, la racionalidad formal de los planes elaborados, genera muchas veces un conflicto con la racionalidad material de los grupos de interés dominantes.

Finalmente si bien los organismos de planificación tuvieron quizás la mayor dificultad para el cumplimiento de sus funciones debido a las características propias del sistema socio político en que se actuaba, sin embargo es necesario señalar que los planificadores, en algunos casos no han sido capaces de ampliar y detallar más la estrategia global de desarrollo propuesta por algunos grupos políticos que accedieron a los gobiernos y que proponían algunos cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales predominantes, ni han logrado transformar la formulación de los planes en decisiones administrativas legales que los implemente. En este sentido los organismos de Planificación han cumplido probablemente una labor demasiado pasiva ya que en su mayor parte sólo han opinado sobre distintos dispositivos legales, pero no han promovido en forma adecuada la dación de determinadas leyes fundamentales, cuya implementación coadyuvarían al cumplimiento de los planes.

b. Marco institucional y administrativo

En el cumplimiento de la función asesora a la autoridad ejecutiva asignada al planificador en latinoamérica, ésta se ha basado normalmente en su propio esquema de racionalidad, el que no siempre ha coincidido con la racionalidad de la administración pública, la cual se encuentra a su vez, muchas veces comprometida con ciertos tipos de soluciones que corresponde a su manera tradicional de actuar o al grado de compromiso adquirido con ciertas personalidades, o instituciones que configuran determinados grupos de presión. Estas incompatibilidades han originado un cierto enfrentamiento entre el planificador y el burócrata tradicional, tomando dicho enfrentamiento diversas formas, muchas de las cuales subsisten aún y entorpecen la eficiencia de los mecanismos de planificación y como consecuencia la ejecución de los planes.

Este relativo divorcio entre el planificador y cierto sector de la burocracia, se agrava debido a que los mecanismos de planificación en la mayor parte de los países de latinoamérica no se integraron en el engranaje de la administración pública, sino más bien se le superpusieron con vinculaciones funcionales en las jerarquías más altas de la misma. En este sentido no se profundizó en el análisis de cómo debían alterarse las funciones de importantes organismos de la esfera pública al insertarse en un proceso de planificación: Así, por citar un sólo ejemplo, quedó fuera del análisis cómo debía alterar su funcionamiento el Banco Central de Reserva, cuyos procedimientos responden fundamentalmente a concepciones monetaristas que en muchos casos no se concilian con los supuestos, objetivos y estrategia planteados en los planes.

Como consecuencia de esta situación los planes no reflejan la participación o el mayor grado de participación que pudo existir, cuando



se discutieron la concepción y el diseño del plan, entre los mecanismos de planificación y organismos tales como las corporaciones de fomento, bancos centrales, ministerios de economía y finanzas y otras empresas estatales y entidades operativas; lo que se manifiesta en la permanencia de procedimientos y normas de funcionamiento de estas instituciones que no facilitan precisamente la realización de los planes, cuando no llegan a entorpecerla. Igualmente las técnicas utilizadas no han facilitado la resolución de este problema institucional, pues no han permitido establecer con claridad relaciones entre las trayectorias de las variables físicas proyectadas en los planes y las políticas monetaria, cambiaria, de precios, salarios, etc.

#### 4.2.4 Evaluación de Planes

Los planes no se consideraron desde el comienzo como planteamientos rígidos, antes bien se les estimó sujetos a modificaciones cuando sucedieron cambios significativos no contemplados en su diseño y que el plan debía incorporar. De acuerdo a ello, se concebía pues, un proceso continuo de reformulaciones.

Estas consideraciones, sin embargo, no se tradujeron por parte de las oficinas de planificación en una acción acorde con ellas, que permitiera implementar un sistema permanente de evaluación de los planes, que no sólo tratara de confirmar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, sino que además pudiera percibir los cambios en la situación prevista a fin de plantear los reajustes necesarios. En el caso de los países que lograron por lo menos en el terreno formal, aprobar un sistema de evaluación de planes; estos no pueden cumplir su cometido, entre otras cosas por la falta de información confiable y oportuna, y por el escaso apoyo otorgado por la administración responsable de emitir los informes respectivos.

Para el caso del Perú, vista la necesidad de un seguimiento de los planes de desarrollo; se comenzó en 1971 a montar un sistema de evaluaciones coyunturales, previstas inicialmente con un carácter mensual y posteriormente trimestral. La realización de dichas evaluaciones tropezó con una serie de dificultades desde la definición del modelo del informe a implementar, como la precisión y obtención confiable y oportuna con que trabajar. Con el transcurrir de los años dicho sistema se ha ido perfeccionando, pasando de la descripción puntual al análisis de la situación socio-económica del país cada tres meses, y posteriormente a la evaluación del grado de cumplimiento de los planes propuestos, así como a la determinación de sus principales dificultades de implementación, y a la inclusión de sugerencias de solución, si bien éstas en algunos casos son de carácter muy general.

La oficialización de dicho sistema de evaluación se hizo a través del Decreto Supremo N° 009-75-PM, que aprobó el Plan de Desarrollo 1975-1976, y en el que se establece que el respectivo Plan Global y los planes sectoriales correspondientes serán evaluados cada tres meses, a fin de realizar los ajustes que fueran pertinentes, obligándoseles a las direcciones generales de los ministerios y otros organismos públicos del Sector, a remitir oportunamente la información que les fuese solicitada para tal fin.

En la medida que en la práctica se presentan problemas coyunturales que por su trascendencia son de urgente atención, es que se implementó posteriormente un sistema de informes coyunturales que tenía por objetivo transmitir por intermedio del Instituto Nacional de Planificación, al más alto nivel político, dichos problemas para viabilizar su más rápida solución a través de las coordinaciones intersectoriales respectivas.

En términos generales se puede decir que el sistema de evaluación permanente de los planes ha sido formalmente bien diseñado, sin embargo es necesario hacerlo algunos ajustes y sobre todo resaltar su importancia como instrumento corrector, a fin de evitar su excesivo burocratismo, tratando que en dichos informes se planteen en forma más precisa las soluciones a los problemas encontrados, y asegurando que los entes ejecutores consideren seriamente dichas recomendaciones.

## V. CONCLUSIONES

En relación al análisis y evaluación de los procesos de planificación especialmente en América Latina, se puede obtener las siguientes conclusiones :

1. La naturaleza y características de la expansión del Sistema Capitalista explica en gran parte el crecimiento diferenciado de los países, y por lo tanto la conformación actual de los llamados países desarrollados y subdesarrollados.
2. El Desarrollo para el caso de las economías latinoamericanas debe entenderse necesariamente como la realización de un proceso deliberado de cambio social, que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, lo que implica entre otras cosas eliminar o disminuir drásticamente las condiciones de dependencia económico-social y política y que el Estado asuma el papel de promotor y orientador del desarrollo.
3. El rol del Estado en las economías capitalistas ha ido variando según las épocas y circunstancias; de jugar en la época mercantilista un rol de regulación del mercado y fijación de precios y subsidios, pasó a desempeñar en la época clásica un rol circunscrito solamente a la defensa, administración de justicia y ciertos servicios sociales básicos; para posteriormente, en aplicación de las teorías keynesianas aceptar que en épocas críticas debería intervenir para afrontar los problemas económicos de la Sociedad.
4. Las continuas y crecientes crisis del capitalismo; la prácticamente imposibilidad de los llamados países subdesarrollados para seguir la senda tradicional de los países desarrollados; la formación de estados socialistas; los graves problemas de post guerra, entre otros factores, hacen que a finales de la década del 50 sea aceptada la planificación como un instrumento importante para coadyuvar al logro del desarrollo nacional.

5. En la actualidad, dado que en los países industrializados capitalistas el mecanismo de mercado aparece menos insatisfactorio en el plano interno que en los países subdesarrollados, y que en el plano internacional las relaciones de intercambio los favorecen es que en algunos de tales países, el acto de planificar es considerado en cierta forma como una acción no estrictamente necesaria para orientar o conducir el proceso de desarrollo.
6. Sin embargo, se puede considerar que la aplicación de la "planificación" en las economías capitalistas es en gran parte una respuesta a la necesidad de expansión del sistema mismo. Las persistentes crisis del capitalismo han puesto en evidencia que las relaciones de competencia resultantes del juego de la oferta y la demanda devienen en ineficientes para sostener el sistema, por lo que se ha tenido que recurrir a la ayuda del Estado y otorgarle algunas veces ingerencia directa en el proceso de producción, pero manteniendo los beneficios del capital.
7. Los graves problemas del subdesarrollo reflejados en las distancias crecientes con los países desarrollados; en las desigualdades en la distribución del ingreso; en el deterioro constante de las condiciones de vida de amplios sectores de la población; en los crecientes niveles de desocupación; en la comprobación de la imperfección de los mecanismos de mercado; en las crecientes complicaciones de la economía moderna; en la debilidad de gran parte del sector empresarial nacional; y, en general, en la agudización de los problemas estructurales de la sociedad, llevaron desde mediados de la década del 50 a los países latinoamericanos a cuestionar el tradicional modelo de desarrollo hacia afuera y el status que vigente planteando como contrapartida el cambio en el patrón de desarrollo, para lo que se consideró necesario la movilización consciente de energías a través de la planificación nacional, que se constituye en el proceso mediante el cual se optimiza y racionaliza el funcionamiento del sistema socio-económico, siendo necesario para ello la activa y directa participación del Estado.

8. Desde el punto de vista socio-político, al sustentar una visión del tipo de sociedad que se pretende construir, la planificación da sentido y orientación al proceso de cambio social, ofreciendo las siguientes ventajas en relación a una estrategia de desarrollo no planificado :
  - a. Coadyuva la aceptación de los sacrificios del presente e induce a la movilización colectiva necesaria para el esfuerzo del desarrollo; para lo que necesariamente debe idearse mecanismos que permitan dicha movilización.
  - b. Facilita al establecimiento de una división racional de funciones entre el sector público y la empresa privada y, oportunamente, entre la empresa nacional y la empresa extranjera.
  - c. Posibilita identificar aquellos costos del desarrollo (urbanización, contaminación ambiental, etc.) que podrían ser evitados o reducidos, en gran parte, mediante una acción normativa del Estado.
9. En los países latinoamericanos la planificación más que una opción es una necesidad, por lo que se puede decir que para nuestros países no existe alternativa entre planificar o no planificar, sino entre planificar bien o planificar mal.
10. En términos generales, se puede decir que la planificación ha logrado aceptación en gran parte de los países latinoamericanos, diferenciándose los distintos procesos en cuanto a su concepción y aplicación, coincidiendo generalmente, por lo menos en términos declarativos en que es compatible en términos generales con la propiedad privada y la vigencia de las fuerzas de mercado.

11. La elección económica constituye el problema central de todo proceso de planificación y está referido, en forma general, a las decisiones a tomar respecto de las necesidades a satisfacer (qué producir) y los medios a utilizar (cómo producir). En este sentido, la eficiencia en un sistema socio-económico está en función directa de la naturaleza y forma de las elecciones económicas, de modo de obtener una mayor racionalidad en dichas decisiones.
12. Este conjunto de elecciones se reflejan en los planes de desarrollo, en los cuales se explicita un conjunto de decisiones coherentes, a través de los cuales el (o los) principal (es) agentes económicos (el Estado fundamentalmente), determina la utilización de un conjunto de recursos para lograr un conjunto de objetivos que se fijan para un período determinado.
13. En el Perú se instaura oficialmente la Planificación en 1962, pudiendo diferenciarse dos períodos característicos en su aplicación "formal", como resultado de las distintas concepciones de desarrollo.

Así, se puede hablar de un primer período que va desde 1962 hasta 1968, en que los "planes" elaborados reflejaban la intención de no intervenir en el funcionamiento del sistema económico y continuar prácticamente con una política liberal modernizante, con la que se pretendía cumplir con los requisitos exigidos por los organismos de financiamiento internacionales para la captación de préstamos orientados a proyectos de inversión básicamente de infraestructura y/o de carácter social, así como para lograr un cierto ordenamiento del gasto público y en alguna medida reducir la dependencia externa pero mirado fundamentalmente por el lado de la Balanza Comercial, sin plantear explícitamente variaciones en el statu quo.

El segundo período se puede reconocer desde 1969 a la actualidad con algunas variantes en estos últimos años. En este período se considera "formalmente" la planificación como el principal medio de gestión del Estado para

orientar y promover el desarrollo nacional, entendido éste no sólo como crecimiento sino también como la implementación de acciones fundamentales o orientadas a la modificación de las estructuras y relaciones básicas del sistema que se constituyen en uno de los principales obstáculos para el auténtico desarrollo nacional.

14. Algunos de los planes formulados en América Latina, especialmente en el Perú a partir de 1969 postulaban objetivos básicos como por ejemplo: alcanzar un sistema social más justo; modificar la estructura de la propiedad y producción, especialmente en la agricultura; reestructura al sector público y aumentar su participación en la economía nacional; etc., que en gran parte no se han alcanzado y por lo que se suele criticar a la planificación por su aparente incapacidad para lograr materializar estas transformaciones del sistema socio-económico.
15. El fundamento de esta crítica central, parte de suponer a la planificación por encima del sistema político institucional y no como parte de él. Como obviamente ello es falso, no puede atribuírsele por lo tanto a la planificación la falta de solución a los problemas, sino al sistema social y político que no ha respondido a los requerimientos de la planificación.
16. De la constatación de esta realidad se concluye como tesis básica que, para evaluar la planificación, debe ante todo ubicársele en el contexto socio-político en que ha actuado, y no fuera de él. Como muchos de sus defectos son propios del sistema en que opera, mientras en éste no se creen ciertas condiciones mínimas, no es posible esperar milagros de la planificación.
17. Este deslinde de la responsabilidad de la planificación en el proceso de desarrollo de Latinoamérica, no debe prescindir del reconocimiento de que si bien la esencia de los distintos obstáculos que han enfrentado, residen en la naturaleza misma del sistema que se pretende modificar o cambiar, existen



todavía algunos vacíos que cubrir y defectos que subsanar, producto de la manera como hasta ahora se han venido implementando los procesos de planificación en nuestros países.

18. Dentro de este tipo de limitaciones podemos resaltar los siguientes :

- a. Incompleta o deficiente interpretación de la realidad nacional. debido a problemas de adecuada información; pero sobre a concepciones equivocadas de los diagnósticos; que no han posibilitado una interpretación integral del sistema socio-económico, que permita entre otros aspectos identificar los motivos que determinan la conducta de los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, la distribución del ingreso y su consecuencia sobre los medios para impulsar la formación de capital etc.
- b. Inadecuada consistencia al interior de los planes, reflejada en la no correspondencia entre la problemática detectada y los objetivos propuestos, y/o entre los objetivos y metas postulados y las acciones consideradas, y los recursos realmente disponibles. A ello se ha aunado la falta de una adecuada priorización y precisión de objetivos y acciones.
- c. Dado que tradicionalmente se ha concebido que al sistema de planificación no le corresponde mayores responsabilidades en la ejecución de los planes; ello ha motivado que no se preste un adecuado apoyo para su implementación, como por ejemplo el establecimiento de adecuados y efectivos mecanismos de evaluación y control de planes, o la intervención más activa del sistema en el proceso de elaboración de determinados dispositivos legales.

19. A la luz de las presentes conclusiones es necesario plantear una serie de acciones (estrategia) que permitan superar o minimizar los problemas señalados.

## VI. RECOMENDACIONES

Reconocida la necesidad y urgencia de la Planificación en nuestros países, así como explicada la naturaleza de sus principales limitaciones, se propone las siguientes medidas o condiciones a tener en cuenta, a fin de lograr una más adecuada concepción e implementación de los procesos de Planificación en América Latina .

### 6.1 En relación a la concepción

Defícil sería concebir, mucho más en las condiciones actuales, un vigoroso y verdadero proceso de desarrollo sin cambios profundos en el funcionamiento del sistema y en los distintos entes que lo conforman . Estos cambios se relacionan no sólo con los aspectos administrativos, sino también con la capacidad de generar vías factibles de solución que permitan anticiparse a situaciones futuras que podrían distorsionar el resultado de las políticas que señalen nuevas acciones de apoyo que consoliden dicho proceso de desarrollo .

En la elaboración de los planes de desarrollo, deberá tenerse en cuenta que de acuerdo a la oportunidad, profundidad y velocidad que se desee imprimir al proceso de cambios, se impondrán exigencias especiales sobre la conducción política y económica, ya que junto con el cambio de las estructuras de poder vigentes y con la movilización de las fuerzas sociales que apoyen los cambios, debe mantenerse un grado de eficiencia en el funcionamiento del sistema económico que permita satisfacer la necesidad de las mayorías; razón por la cual no se puede prescindir de determinados "logros" económicos a corto plazo .

La planificación debe ser vista desde este ángulo . Su vigencia en el futuro dependerá de que se considere y al mismo tiempo se asegure su significativa participación en la conducción económica y social del país. El aparato administrativo del Estado y el sistema de planificación en su conjunto se irán convirtiendo así, cada vez más, en instrumentos fundamentales para hacer frente al problema del subdesarrollo .

En el plano teórico se puede decir que la planificación trata de someter la marcha de la economía a un conjunto de decisiones coordinadas, para lo que se hace necesario que el Estado controle gran parte de las actividades claves de la economía\* , ya que la existencia de grandes empresas privadas en estos sectores trae como consecuencia que la orientación de estas actividades esté determinada esencialmente por las decisiones del sector empresarial privado, las que si bien es cierto, podrían responder a algunas de las exigencias y consideraciones del plan, siempre tenderán a hacer prevalecer sus intereses particulares que muchas veces están en contradicción con los intereses sociales (nacionales). Estas actividades claves de la economía, no solamente son importantes por sí mismas, sino también por su influencia en la marcha de los otros sectores de la economía.

En la medida que estas actividades dominantes de la economía generen y utilicen un considerable nivel del excedente económico, las técnicas que se apliquen en los sectores o en las empresas que conforman estas actividades dominantes, así como la política de precios y de salarios que en ellos se ejerciten, tienen una influencia decisiva sobre el desenvolvimiento del conjunto del sistema económico

El Estado, al tener en sus manos las "actividades básicas o fundamentales de la economía", estará en condiciones de definir una política

\* Industrias básicas productoras de insumos esenciales para las actividades productivas, como son: la siderurgia, la petroquímica, la metalurgia física no ferrosa, química básica, cemento, etc.

coordinada de precios, de ingresos y de organización de las corrientes comerciales, que contribuya a la realización efectiva del plan de desarrollo, facilitando la concertación de programas de producción con el resto de los sectores de propiedad.

Determinar las proporciones correctas que conviene dar a los diferentes sectores (estatal, cooperativo y privado) de la economía, constituye por su puesto un problema político y un problema técnico que debe ser resuelto sobre una base científica. Las soluciones dadas a este problema tienen repercusiones objetivas sobre la realidad concreta en la cual el plan debe realizarse.

Para que el Estado pueda realmente manejar estas actividades básicas es necesario, entre otras cosas, que disponga de un aparato de información, de estadísticas, de contabilidad y de dirección real, así como de fiscalización y control, que le permita :

Tomar decisiones macroeconómicas, sobre la base de un conocimiento bastante preciso de lo que pasa efectivamente en las diferentes empresas que operan a nivel del país.

Hacer cumplir efectivamente estas decisiones combinándolas adecuadamente, según su carácter centralizado y/o descentralizado, de acuerdo a la estructura organizativa que se establece en la sociedad que se planifica.

## 6.2 En relación a las fases funcionales de la planificación

### 6.2.1 Respecto a los diagnósticos

Se debe insistir en la necesidad de profundizar y actualizar permanentemente los diagnósticos de manera tal que permitan entre otras cosas, la deducción de acciones alternativas concretas a ser consideradas en el plan.

En la medida que todavía existe un gran desconocimiento de las relaciones entre cambio social, cambio estructural, y cambio económico, es necesario una mayor investigación al respecto, la cual debería basarse en las características particulares de cada país y tomando como referencia las experiencias existentes.

De ello resulta una tarea importante de la planificación proponer a los centros universitarios y a otros centros de estudio, trabajos de investigación sobre la realidad nacional y sobre el funcionamiento del sistema socioeconómico. Cabe esperar que el sistema de planificación se constituya en un elemento importante de promoción y coordinación de esta capacidad investigadora y que coadyuve a que los temas y las líneas de investigación abarquen aspectos sustantivos que contribuyan a una mejor interpretación de la realidad nacional.

### 6.2.2 En relación a la formulación de planes

El proceso de planificación debe abarcar tres horizontes fundamentales : largo, mediano y corto plazo, a los que debe dedicarseles similar atención y no privilegiar a uno sobre otro, como muchas veces se hace.

El carácter procesal de la planificación exige que esta no permanezca aislada de los problemas y de las soluciones que plantea la coyuntura o el corto plazo, pero ello debe hacerse con una clara perspectiva del proceso de desarrollo; es decir, partiendo de una imagen de la evolución del sistema económico y social a largo plazo y de las etapas que deben ir concretándose en plazos medios. Así es como adquiere pleno sentido la labor

del mecanismo planificador. El peligro de la intervención del sistema de planificación en los problemas coyunturales, mediante recomendaciones aisladas o armonizadas en un plan de corto plazo, consiste en que en el trasfondo de esas recomendaciones falta una política de desarrollo de mayor alcance que deba sostenerse a través de los vaivenes de la acción inmediata. La acción planificada puede perder así su función específica y transformarse en un servicio más de la administración pública, sin apartar a la adopción de decisiones los elementos cualitativos que deben caracterizar una conducción política y económicamente planificada.

#### 6.2.3 En relación a la ejecución de planes

No debe sorprender el relativo poco éxito de los países latinoamericanos en materia de ejecución de planes. Se trata de un campo en el que muy pocos países en el resto del mundo, pueden mostrar una trayectoria efectiva sobre la materia, lo que en cierto modo demuestra de que no se trata de una deficiencia inherente de las instituciones latinoamericanas, sino en gran parte de algo que proviene de la extraordinaria complejidad de los elementos en juego.

En este sentido, si los sistemas de planificación no demuestran gran flexibilidad para adoptarse a las situaciones de inestabilidad que caracteriza a los gobiernos de los países en desarrollo, es posible que sean dejados de lado durante la etapa de la ejecución de los planes y políticas. Por ello es necesario que el sistema de planificación desarrollo una aptitud y una capacidad analítica que permita afrontar los problemas coyunturales, sin dejar de lado las consideraciones de estrategia de largo y mediano plazo.

En el diseño de las políticas de inversiones, precios, salarios, tarifas, aranceles, etc., es donde se generan los conflictos entre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes y las presiones que se manifiestan en la coyuntura. Para que la resolución de estos conflictos mantenga al sistema en la trayectoria diseñada en el plan, es necesario la presencia activa de los mecanismos de planificación para conseguir una efectiva vinculación con los centros de decisión, y de esta manera influir con más fuerza en el corto plazo. Por lo tanto, es función del sistema de planificación hacer que el poder político perciba con mayor claridad la necesidad de disponer, para la adopción de decisiones coyunturales, de un marco de referencia de largo plazo.

Para lograr que el plan sea un instrumento efectivo, es necesario que previo a su elaboración, se identifique las áreas de la política económica estrechamente asociadas a la realización del plan, a fin de estimular directa o indirectamente todos los factores determinantes del ritmo y dirección del desarrollo y lograr de esta forma delimitar el grado de factibilidad de las acciones consideradas en el plan.

Dentro de la realidad institucional de América Latina, los principales instrumentos de acción directa son : la política fiscal (presupuesto de gasto e inversiones, ingresos y deuda), la política monetaria y la balanza de pagos, las instituciones y las leyes de acción directa sobre la vida sectorial y regional del país, y la información necesaria para la adecuada toma de decisiones.

En relación por ejemplo, a la política tributaria como instrumento de vital importancia para la implementación de los planes de desarrollo, es necesario resolver problemas centrales, como : a) la estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) la distribución social y espacial de la carga impositiva; c) los efectos rígidos de los tributos

sobre el comportamiento de los agentes económicos; y, d) la utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico, con el propósito de influir sobre el ritmo y dirección del proceso de desarrollo.

#### 6.2.4 En relación a la evaluación de planes

En cuanto a la evaluación de los planes, estos deben realizarse no sólo considerando el grado de concreción de los objetivos del plan, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos, sino también evaluando las implicancias de su ejecución (costos económicos y sociales incurridos).

Esta evaluación no debe representar solamente un papel pasivo y a posteriori. Debe eventualmente desempeñar un papel preventivo y además un rol educativo. Así, cuando se hayan detectado errores involuntarios de administración, la naturaleza y la raíz de estos errores deben ponerse en claro mediante un adecuado análisis, y los resultados de ello deben ser examinados por todos los que tienen que cumplir actos de administración, y en los cuales errores análogos son susceptibles de producirse

### 6.3 En relación a la Adecuación del Marco Socio-Político

La realización de un plan de desarrollo exige determinadas condiciones económicas y sociales; lo que significa que, aunque las transformaciones de las estructuras económicas y sociales pueden constituir fines en sí mismos, constituyen también los medios que deben ser utilizados para la realización del plan.

Puesto que las transformaciones que postulan los planes suponen una alteración, a veces drástica, de la estructura de poder, lógico es esperar una espontánea oposición de los grupos sociales afectados. En este sentido, la tarea de la planificación será ilustrar adecuadamente a los grupos políticos y sociales proclives al



cambio, acerca de las transformaciones que contienen los planes para que se constituyan en la base social para la implementación de los cambios y demás acciones postuladas.

La confrontación más institucionalizada de los intereses contrapuestos que se dan normalmente en una sociedad, basada en una amplia participación democrática en el proceso de toma de decisiones, podría constituir un avance para lograr un mínimo de solidaridad, indispensable para superar el sub-desarrollo y un mayor grado de racionalidad en el curso del proceso

De todo ello se deduce la importancia de que el sistema de planificación sepa evaluar las diferentes situaciones del país y ubicarse en ellas para deducir de este modo la mejor forma de operar.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que el éxito operativo de la planificación depende de :

- a. Su relación con los principales elementos de acción del sistema.
- b. La manera cómo se introducen sus ideas y planes en el proceso contínuo de acción y reacción de la administración pública, de la política y de las formas de expresión de la vida nacional, y
- c. La forma en que ayuda a incrementar el nivel de acción de aquellos a quienes sirve.

#### 6.4 En relación a la modificación del marco institucional y administrativo

A la administración le toca la ejecución corriente del plan, es decir las múltiples decisiones cotidianas que es preciso tomar para asegurar la realización del plan. La administración debe estar conformada por organismos que, aunque dependen del poder central, dispongan de cierto grado de autonomía, la que variará según las acciones o aspectos de que se trate.

La práctica demuestra que las decisiones tomadas no son, muchas veces, el resultado directo de órdenes administrativas emanadas del nivel central, sino de iniciativas tomadas a nivel local. En este sentido, es necesario distinguir las actividades que son directamente dependientes del Gobierno Central, de las actividades dependientes de autoridades públicas que tengan una competencia geográfica más limitada, tales como los departamentos o regiones. Por regla general, es conveniente que todas las unidades de producción que funcionan simplemente a un nivel local, es decir cuya producción no interesa más que a una parte del país, sean administradas a nivel de las entidades locales a quienes concierne esta producción. De esta manera se evitará sobrecargar el poder central con responsabilidades inútiles y, por el contrario, se asignará dichas responsabilidades a los que supuestamente están en mejores condiciones de ejercer un control efectivo y que experimentan más directamente las repercusiones de los errores que pudieran cometer.

La fijación de reglas precisas y racionales respecto de la división de las responsabilidades entre las unidades de producción y los órganos jerárquicos superiores a estas unidades, constituye una de las exigencias fundamentales para una adecuada realización del plan.

En definitiva, el proceso de planificación debe incorporar a sus tareas los análisis conducentes a "perfeccionar" al sector público en el sentido de lograr que sus actividades no sólo incrementen la eficiencia en el uso de los recursos, sino también para que sea posible ordenar el nivel y la composición de las acciones de los organismos fiscales, de tal manera que respondan a las prioridades del proceso de desarrollo.

El perfeccionamiento de la estructura administrativa pública así como del uso de los principales instrumentos de política económica, deberá hacerse también teniendo en cuenta la necesidad de mejorar los niveles de coordinación con el sector privado, tendiendo a una cada vez mayor concertación de acciones.

El sistema de planificación, igualmente, debe intervenir en la revisión de los proyectos de ley que esté considerando el poder legislativo correspondiente, presentando oportunamente sus opiniones al Ejecutivo. Además, la planificación debe ser capaz de inducir un flujo de proyectos de leyes que contribuyan al mejor cumplimiento de los objetivos nacionales establecidos.

Una vez institucionalizada la planificación a nivel general, necesita hacerse presente en el ámbito de acción específica de cada centro de decisión (presidencia, ministerio, instituciones descentralizadas sectoriales y regionales).

En relación a la operatividad de los planes de desarrollo, es necesario que se entienda la política monetaria y cambiaria como una respuesta a los requerimientos financieros, tanto internos como externos, de las metas de la planificación en general y de la ejecución presupuestaria en particular.

En este sentido las oficinas de planificación deben coordinar estrechamente con las autoridades que manejan la política monetaria y cambiaria, participando por lo tanto en el estudio de la política del crédito, a fin de armonizar y coordinar los distintos objetivos considerados en los planes.

Las oficinas de planificación y de presupuesto deben establecer necesariamente entre ellas relaciones de coordinación y complementación; siendo por ello importante que se reconozca y establezca un mayor nivel de participación en la elaboración del presupuesto por parte de las oficinas de planificación, ya que ellas están en condiciones óptimas para asignar recursos, gracias a la visión más amplia e integral que tienen como consecuencia las funciones propias que desempeñan. Ello haría que el sistema de planificación adquiriera una mayor presencia dentro de la administración pública, lo que redundaría en una acrecentada capacidad de coordinación.

El Sistema de Planificación debe asegurar la tuteoría institucional sobre los proyectos de inversión, e igualmente debe exigir la preparación de programas de pre-inversión con el objeto de fijar las prioridades a esa altura del proceso, y otorgar selectivamente el paso a las etapas posteriores de estudios de factibilidad. Es durante esta etapa y no con estudios terminados, cuando se está en mejores condiciones para determinar las prioridades necesarias.

En cuanto a la necesidad de asegurar la participación del Sistema de Planificación en las decisiones políticas a corto plazo, es preciso que en el Sistema se concentre la totalidad de la información de la coyuntura y que se constituyan en los informantes obligados de las autoridades encargadas de implementar las políticas <sup>1/</sup>. En este sentido, la información manejada por el Sistema de Planificación se convertirá en un instrumento de persuasión nacional y convencimiento de la burocracia.

En resumen, el Sistema de Planificación a través del presupuesto influiría en la asignación anual de los recursos del sector público; a través del programa de pre-inversiones incidiría en la orientación del cambio de la estructura productiva a mediano plazo; y a través de la elaboración y revisión periódica del plan operativo anual, participaría directamente en las decisiones de política a corto plazo.

#### 6.5 En relación a las principales funciones del Sistema de Planificación

Para que el sistema Nacional de Planificación esté en condiciones de desempeñar su importante rol dentro del proceso de Desarrollo Nacional es necesario que se le reconozca las siguientes funciones y atribuciones:

1/ Esto no quiere decir que necesariamente el Sistema de Planificación elabore directamente las estadísticas, sino que dentro de la administración pública se establezca ciertos niveles de autoridad que le aseguren al Sistema de Planificación el manejo oportuno de la información indispensable para el cumplimiento de sus funciones

- a. Que tenga efectivamente las facultades que le permitan evitar o minimizar problemas de jurisdicción y de desacuerdos institucionales que entorpezcan el esfuerzo de coordinación; para lo cual sería conveniente entre otras cosas que el Jefe del ente técnico central del Sistema de Planificación sea el Ministro de mayor jerarquía y que en lo posible sea el Jefe del Estado el que directamente supervise el Sistema.
- b. Dentro de la explicitación de atribuciones del Sistema deberá señalarse claramente sus responsabilidades en la coordinación de la preparación del Plan y del control de su aplicación.
- c. Dentro de sus funciones de coordinación, el Sistema Nacional de Planificación deberá evitar sustituir a los distintos ministerios o agencias en sus funciones propias como fuentes de origen de la política económica y de los programas sectoriales. Su capacidad decisoria deberá restringirse a las áreas de eventuales conflictos entre las políticas de las distintas instituciones y el Plan.
- d. Deberá contar con una secretaría técnica que reúna a un grupo profesional multipolivalente y de alto nivel técnico.
- e. Deberá disponer de ciertas atribuciones legales y/o administrativas en relación a :

Política financiera . El Sistema de Planificación deberá estar representado en los órganos de decisión sobre política financiera, monetaria y cambiaria a fin de facilitar la conciliación de las políticas periódicas de estabilización y control financiero a corto plazo con los objetivos de los planes de desarrollo.

- Programas presupuestarios. Debe darse al organismo de planificación directa participación en la formulación del Presupuesto Público. Esta participación deberá orientarse principalmente hacia la determinación de los montos globales del gasto, la estructura de su funcionamiento y la composición del programa de inversiones, y deberá extenderse a las decisiones sobre otros gastos de desarrollo (distintos a los de capital) esenciales para los planes.
- Crédito externo. Las oficinas de planificación deberán tener una activa participación en las decisiones de los programas de financiamiento externo y la política de endeudamiento.
- Precios y asignación de factores. El organismo de planificación deberá estar representado en los órganos de decisión sobre política de precios y en especial en los que establecen las tarifas de los servicios públicos. La regulación de precios, particularmente en épocas inflacionarias, con frecuencia causa severas distorsiones en la asignación de recursos productivos en contradicción con los postulados del Plan.
- Política Sectorial. Finalmente, la oficina de planificación deberá contar con representantes en los órganos de decisión sobre políticas sectoriales (industria, agricultura, minería, etc.)

Las condiciones necesarias señaladas para un efectivo proceso de planificación, implican en última instancia, resolver las siguientes cuestiones básicas :

1. La obtención de un elevado consenso general en torno a los objetivos de la planificación.

- ii. La definición de una adecuada división de funciones y de responsabilidades entre agentes políticos y los elementos técnicos que intervienen en el proceso de planificación.
- iii. El planteamiento de metodologías adecuadas que permitan la armonización de objetivos económicos y sociales aparentemente conflictivos.
- iv. La definición del grado de coerción y de los alcances del plan, lo que depende del tipo de organización política en la sociedad.
- v. La decisión sobre el grado de centralización o descentralización del proceso de planificación y el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación que aseguren la integración de las diferentes etapas del proceso de planificación.
- vi. La aprobación de un adecuado esquema organizacional y de funcionamiento que permita y facilite las labores de coordinación del Sistema, así como de armonización de los objetivos, instrumentos y mecanismos de ejecución de las políticas de corto y largo plazo.
- vii. El adiestramiento de la burocracia tradicional y la modernización de la estructura administrativa del gobierno para el cumplimiento de las tareas de la planificación.

## BIBLIOGRAFIA BASICA

1. La Economía en las sociedades modernas.....  
Editorial Grijalbo S.A. .... Oscar Lange
2. Aspectos y Perspectivas Sociales .....  
Editorial Progreso - Moscú..... Enoj Breguel
3. Problema de formación de Capital en los Países insuficiente-  
mente desarrollados..... Nurkse Ragnar
4. Desarrollo Económico..... Oswaldo Sunkel
5. El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo..  
Editorial Siglo XXI..... Pedro Paz
6. Desarrollo y Subdesarrollo..... Celso Furtado
7. El intercambio desigual -ILPES ..... Raul Prebisch
8. Las Etapas del Desarrollo Económico..... Rostow Walter
9. Perspectivas Económicas "El Debate de la Planificación en..  
los EE.UU." 1976/Nº 15..... Varios
10. Dependencia y Desarrollo de América Latina..... Fernando Enrique  
Cardoso
11. La Planificación Económica en el Perú..... Virgilio Roel
12. La Planificación en el Desarrollo..... K. Griffin
13. Economía Política del Socialismo..... Editorial Progreso
14. Dirección Científica de la Sociedad: La gestión de la.....  
Sociedad Capitalista..... V.G. Afanasiev
15. Los primeros esfuerzos de la Planificación en América .....  
Latina..... Germánico Salgado
16. Problemas teóricos y prácticos de la Planificación..... Charles Bettelheim
17. Los supuestos de la concepción interna de la Planificación..  
Carlos Matus-Estra-  
tegia ILPES.



18. Las técnicas de la Planificación en Planificación y crecimiento acelerado..... Charles Bettelheim
19. Elementos de Elección en el Planificación Intertemporal....S. Chakravarty R.S. Exkaus
20. Las Técnicas de Planificación..... Pedro Vuskovic -ILPES
21. Politique Economic et Planification en Regimen Capitalist.. Philipps Herzog
22. Experiencias y problemas de la Planificación en América... Latina. Editorial Siglo XXI..... ILPES
23. Condiciones y problemas para la planificación en América. Latina..... ILPES
24. Discusiones sobre Planificación..... Editorial Siglo XXI..... ILPES