

## EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION\*

*Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social (ILPES)*

La planificación nacional es generalmente entendida como el proceso que pretende racionalizar y regular —parcial o totalmente— la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social.<sup>1</sup> La planificación, por tanto, puede entenderse como la “conciencia del desarrollo”,<sup>2</sup> ya que ofrece una visión del crecimiento económico y del bienestar social expresada en sus opciones principales dado un conjunto de objetivos; como una afirmación de la voluntad colectiva respecto a la acción que debe desempeñar el Estado y como balance previsional de lo que será el futuro.

Conscientemente se ha optado en este documento por no identificar la planificación con la preparación de un documento de plan. Se ha preferido centrar la atención en la planificación como proceso. La formulación de un “plan-libro”<sup>3</sup> es sólo una fase del proceso de planificación, a la que necesariamente debe seguir otra de ejecución, para que la planificación efectivamente se convierta en una acción metódica de racionalización y regulación de todo sistema socioeconómico o de una parte de él.<sup>4</sup>

\* Capítulo I de *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, documento presentado por el ILPES en la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Guatemala, C.A., 6-9 noviembre, 1980. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Cuadernos del ILPES no. 28, 1982.

<sup>1</sup> J. Tinbergen plantea que se pueden resumir las facetas más características de un plan en las tres siguientes: “a) Este se refiere al futuro. b) Se basa en un número de objetivos que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación. c) Requiere una coordinación de los medios de política económica a utilizar con el objeto de que se alcancen los objetivos”. Véase su *Planificación Central*, Aguilar, Madrid, p. 7, 1968.

<sup>2</sup> Esta expresión fue acuñada por Pierre Massé, en *Le Plan ou l'antihasard*, Gallimard, 1966.

<sup>3</sup> La diferencia entre “plan-libro” (*blueprint*) y “plan-proceso” (*process made*) fue inicialmente hecha por J. Friedmann. “A conceptual model for the analysis of planning behaviour”, en A. Faludi, ed. *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, 1973.

<sup>4</sup> J. Ahumada explica por qué la preparación de un documento de plan es sólo parte del proceso, en las siguientes formas: “a) la selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo; b) el proceso de selección nacional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino además, una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad; c) el establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino además, que haya I) un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones y II) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional; d) el documento denominado plan muestra, por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por la autoridad. Es por lo tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico, que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales la autoridad escoge; e) las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones están ejecutadas, se tiene seguridad de que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El “Plan” sólo contiene las decisiones”. Véase *La planificación del desarrollo*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1965, pp. 51 y 52.

Esta noción de "plan como proceso" permite concebir la planificación como el desarrollo de actividades por parte de un sistema de planificación.<sup>5</sup> Percibirla como un proceso, significa aceptar que la planificación involucra a múltiples instituciones y sectores sociales y que, por lo tanto, es más que un mero ejercicio técnico, o que una teoría. Se trata de una práctica, que evoluciona según sean los nuevos objetivos del desarrollo, las transformaciones estructurales y ecológicas y las nuevas metas que van proponiéndose los actores del proceso de planificación.

Para evaluar el estado de la planificación en la región, no basta el análisis de los planes y de los sistemas institucionales y administrativos. A ello debe agregarse la revisión de los instrumentos utilizados y de los resultados logrados, mostrando, en cada caso, la variedad de situaciones que existen en este ámbito en América Latina y el Caribe.

Las consideraciones anteriores hacen que el análisis del marco conceptual de la planificación sea muy complejo por cuanto al estudio de la planificación como expresión o instrumentación técnica del proyecto político-económico global debe agregarse el cuadro social que lo enmarca. Esta tarea escapa a las posibilidades del presente documento, el cual constituye apenas la primera etapa de un proceso que el ILPES continuará en el futuro. Por lo mismo, se presentarán aquí sólo las diversas concepciones de la planificación a la luz de las grandes tendencias o proyectos políticos, procurando establecer tipologías que no necesariamente corresponden, en forma exacta, a la situación concreta de los diversos países.

Por otra parte, el análisis se limitará temporalmente a sus formas más actuales las del decenio de 1970.<sup>6</sup>

En sus orígenes la planificación fue considerada como "el método" para subsanar los problemas surgidos de una aguda escasez de divisas, de una baja tasa de crecimiento económico, de grandes dificultades financieras y de agudos problemas sociales.

La razón para planificar fue, entonces, la conciencia cada vez mayor de la necesidad de producir cambios que solucionaran los problemas de las economías de la región. "La creciente complejidad que plantea la implementación de un proyecto nacional en las condiciones que afectan actualmente a nuestros países, impone la necesidad de recurrir al uso de los métodos y técnicas disponibles para lograr dar la mayor coherencia y unidad posible al proceso de política económica. Y eso, según la definición aceptada, implica planificar."<sup>7</sup>

La planificación, por lo tanto, surge y se acepta como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución.

<sup>5</sup> Se ha optado por usar el término sistema y no órgano de planificación para dar cuenta del hecho de que estas funciones pueden ser, y en la práctica son, desarrolladas por diversas instituciones. Como es sabido, las funciones del sistema de planificación se traducen en la superación de, por lo menos, las siguientes fases: i) diagnóstico; ii) pronóstico; iii) fijación de la imagen-objetivo; iv) estrategia; v) formulación de objetivos y metas; vi) instrumentalización de la ejecución; vii) evaluación de los planes y estrategias. Además, este proceso se desarrolla a distintos niveles (global, sectorial y regional) y con distintos horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo).

<sup>6</sup> Para un análisis de la evolución de la planificación en sus primeros momentos, véase ILPES, *Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, México, 1966*; e ILPES/OEA/BID *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México, 1974*.

<sup>7</sup> Carlos de Mattos, "¿Por qué y para qué planificar en la década del ochenta?", ILPES, documento interno, 1979.

Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación.

En tal sentido, pueden observarse en América Latina y el Caribe variados estilos de desarrollo que dan formas y contenidos distintos a los procesos de planificación.

El propósito central de este capítulo es definir los estilos de planificación, esto es, la forma, el alcance y el contenido que tienen en la práctica los procesos de planificación. La definición de esos diversos estilos y su identificación con la experiencia de los países de la región dará cuenta de la diversidad de forma y contenido de las prácticas de la planificación.

Tanto la definición de estilos de planificación, como la identificación de éstos con la experiencia de determinados países deben entenderse como un esfuerzo exploratorio y preliminar en el que se plantean ciertas hipótesis destinadas a ser controladas con las posiciones y sugerencias que se recojan en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, las que, posteriormente, orientarán el trabajo permanente que el ILPES desarrolla en esta materia. Dada la dimensión del problema y la existencia de diversas formas posibles de aproximación se ha optado por seleccionar sólo algunos temas considerados especialmente relevantes.

En diversas partes del presente capítulo se recurre al uso de tipos ideales y de caracterizaciones de la realidad de América Latina y el Caribe, lo que se justifica por el carácter exploratorio de la investigación.

### **A. Los estilos de planificación en la región: una tipología**

En esta sección, a partir del análisis de los proyectos nacionales de desarrollo, de los actores de la planificación y de las concepciones que de ésta existen, interesa ver cómo estas categorías se mezclan y coinciden para conformar los estilos de planificación. Las reflexiones conceptuales sobre los estilos de planificación como representativos de las diferentes situaciones nacionales se presentan en la sección C de este capítulo. Sin embargo, a continuación se hace una breve mención de los elementos esenciales tenidos en cuenta para definir los estilos de planificación.

Para distinguir los proyectos nacionales de desarrollo se estableció una diferencia inicial entre un sistema centralmente planificado y un sistema de economía mixta. Este último es el predominante en la región y pueden encontrarse varios subtipos entre los cuales se destacan tres que pueden denominarse de "mercado libre" de "mercado parcialmente reformado", y de "mercado orientado",<sup>8</sup> cuya diferencia fundamental está en el papel del Estado en la aplicación del proyecto nacional de desarrollo.

Hay tres actores básicos de la planificación: el aparato gubernamental, los agentes económicos privados nacionales y los agentes económicos extranacionales.

En cuanto a las concepciones vigentes de la planificación es posible agruparlas en varios tipos de los cuales se individualizan cuatro: "subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de

<sup>8</sup> Las definiciones utilizadas para estos conceptos de mercado se presentan en la sección C del presente capítulo.

proyectos y programas y normativo" (RPN): regulador, comprensivo y normativo" (RNC) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA).<sup>9</sup>

Dado que cada uno de los elementos que definen un estilo de planificación ha sido caracterizado por tres o más situaciones diversas, se puede concluir que, teóricamente al menos, podrían existir decenas de estilos de planificación en la región. Sin embargo, hay cuatro combinaciones que parecen encontrarse con mayor frecuencia, las que definen los cuatro estilos de planificación más representativos de la realidad de los países de América Latina y el Caribe.

El *estilo 1* se caracteriza por promover un proyecto de desarrollo de mercado libre y con una concepción SCN de la planificación, que tiene como actores principales a los agentes económicos privados nacionales y extranjeros.

El *estilo 2* promueve un proyecto de desarrollo de "mercado parcialmente reformado" con una concepción RPN o RCN de la planificación, y tiene como actores principales al Estado y a los agentes económicos privados nacionales. En algunos casos el agente privado nacional es sustituido o acompañado por el extranjero.

El *estilo 3* promueve la aplicación de un proyecto de desarrollo de "mercado orientado", con una concepción RCA o RCN de la planificación, y cuyos principales actores son o tienden a ser el Estado y los agentes económicos privados nacionales.

Además de estos tres estilos que se enmarcan dentro de las economías mixtas, existe un estilo 4 que caracteriza la situación de los países que tienen una concepción centralizada de la planificación, en que el Estado es su principal o único actor.

El *estilo 1* es, probablemente, el que más difiere de la concepción tradicional de planificación. En él, el plan no comprende, en la medida que se le formule, objetivos específicos y medidas de política para lograrlos. Correspondería a una planificación indicativa que explícitamente acepta como deseable el libre juego de las fuerzas del mercado. En tal situación la planificación estatal llega a ser muy limitada. Sin embargo, al margen del sistema de planificación y fundamentalmente a través de los agentes de los grupos sociales, se lleva a cabo un proceso de planificación donde se explicitan objetivos y los medios para lograrlos. Al interior de estos grupos y fundamentalmente en las empresas o conglomerados se hace un uso efectivo de los métodos de planificación.

El Estado, en el *estilo 1*, se sirve de su instrumental para fortalecer las situaciones básicas de este proyecto nacional de desarrollo. Se trata, entonces, de un estilo de planificación en el que sólo una parte del proceso se sitúa dentro del órgano de planificación.

El *estilo 2* tiende fundamentalmente a solucionar problemas vigentes factibles de superar mediante la realización de proyectos y programas. No se persigue formular "grandes diseños" de soluciones globales proyectadas en el tiempo mediante trayectorias estratégicas, lo que obvia el manejo de la incertidumbre.

Sumariamente, este estilo de planificación presenta cinco características centrales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Véanse las definiciones en la sección C de este capítulo.

<sup>10</sup> Al respecto, véase M. Kaplan, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, 1972.

a) Pretende introducir ciertas reformas al funcionamiento espontáneo del mercado, en especial para lograr estabilidad, acelerar la tasa de crecimiento, y modernizar los procesos productivos.

b) Tiende a promover, complementar y, en alguna medida, regular las acciones tendientes a superar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, pero nunca a reemplazarla. Al contrario, reconoce en ella la unidad fundamental de organización y de acción.

c) Pone el énfasis en las políticas que benefician el conjunto de su base de apoyo social sin pretender transformar, sustancialmente al menos, la estructura distributiva y vigente. Entre estas políticas se encuentran las compensatorias, las anticíclicas y las de crecimiento.

d) El Estado asume el papel de mediador con organismos y empresas multinacionales, a la vez que reajusta los planteamientos internos a las nuevas condiciones internacionales.

El estilo 3 se basa en la existencia de un proyecto nacional de desarrollo con una imagen-objetivo muy comprensiva y por lo tanto más compleja que las de los estilos antes citados.

Se plantea la introducción de ciertos cambios de estructura como forma de lograr la distribución más equitativa del poder y de la riqueza, lo que conduce a modificar las decisiones del mercado para lo cual el aparato gubernamental dispone de capacidad efectiva. Sin embargo no se desconoce a la empresa privada como el centro del proceso productivo.

El *estilo 3* es probablemente el que más se asemeja a la concepción tradicional de planificación, precisamente porque constituye una intervención deliberada y sistemática en la economía y en la sociedad. Esta intervención presenta las siguientes características centrales:

a) supone la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que define la sociedad que se desea construir y, por lo tanto, señala los componentes de la estructura global que hay que mantener y reforzar y los que se deben modificar o reemplazar;

b) para ello se establecen objetivos específicos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, que se pretende alcanzar mediante el manejo planificado de los instrumentos de política de que se dispone;

c) el plan pretende beneficiar a subconjuntos (grupos, sectores o regiones) de la sociedad según las prioridades prefijadas. Esta característica no sólo tiene implicaciones para la distribución del producto, sino también para la selección de técnicas productivas, áreas y proyectos de inversión, formación de capital físico y humano y otras variables fundamentales, y

d) la planificación es, básicamente, de tipo imperativo para el sector público e inductivo para el sector privado y presenta características de flexibilidad o adaptabilidad en la fase de ejecución.

El *estilo 4* difiere de los otros pues se plantea como imagen-objetivo una sociedad socialista y trata de alcanzarla a través de un estilo de planificación centralizado. El Estado dirige la economía asumiendo la propiedad de la mayoría de los medios de producción, lo que lo convierte en el agente principal de la planificación. Las decisiones más importantes, por ejemplo, las relativas a la estructura de precios, a la estructura y nivel de inversión y a los salarios, se toman centralmente.

La importancia que tiene la planificación en este caso, exige considerar y coordinar tanto los niveles global, sectorial y de empresas con la planificación espacial y territorial, teniendo en cuenta diversos horizontes de tiempo, lo que implica la adecuación de la política coyuntural a los objetivos estratégicos.

El cuadro 1 resume los elementos que definen los cuatro estilos de planificación aquí identificados. 251

Otra dimensión que debe tenerse en cuenta en la elaboración de estilos de planificación es el papel asignado a la participación en dicho proceso. Como se ha dicho:

“El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de la economía pero que tienen profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, puede haber muy diferentes definiciones de las participaciones que se considera necesario incluir o excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe situarse la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica, implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Se sabe muy poco, además, del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al mínimo, independientemente de las motivaciones ideológicas que estén detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embargo, que ha tratado de determinar con objetividad los diversos papeles que la participación desempeña efectivamente, distinguiéndolos en lo posible de los que debería desempeñar según la diversidad de proyectos políticos.”<sup>11</sup>

## B. Aplicación de la tipología a América Latina y el Caribe

La elaboración de una tipología tiene como objeto central el de permitir que se señalen las diversas realidades que existen en los sistemas de planificación de la región. Tal definición, a pesar de su carácter preliminar y tentativo, permitirá guiar las actividades del ILPES hacia la superación de los problemas propios de cada estilo.

Como es inevitable en todo esfuerzo de este tipo, habrá que recurrir a abstracciones y caracterizaciones de la realidad de los países de la región que no alcanzan a mostrar toda la complejidad de ésta. En este sentido, debe recordarse que se han elegido cuatro tipos cuando hay una cantidad bastante superior de otros tipos posibles. En general, se ha preferido ejemplificar cada uno de los tipos de estilos seleccionados, con países que cumplen con el conjunto de las características del mismo. Sin embargo, en ocasiones ello no ha sido posible de lograr.<sup>12</sup>

Para ubicar a los países en cada categoría se ha recurrido a las respuestas de la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, realizada por el ILPES, a observaciones en el terreno y a documentos oficiales, fundamentalmente los planes nacionales de desarrollo, que obviamente cambian de forma y contenido a lo largo de la década. Por lo tanto no debe extra-

<sup>11</sup> Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas*, Santiago, Cuadernos del ILPES, No. 26, 1980, pp. 39-40.

<sup>12</sup> En la sección D de este capítulo se mencionan algunos criterios generales que permiten vincular los estilos de planificación aquí mencionados con los esquemas institucionales de la misma.

Cuadro 1

## ELEMENTOS QUE DEFINEN UN ESTILO DE PLANIFICACION

ESTILO DE PLANIFICACION	PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION <sup>a</sup>
<i>Estilo 1</i>	<i>Mercado libre</i> Estado subsidiario Política social subsidiaria Apertura externa amplia	Subsidiaria Comprensiva Normativa (SCN)
<i>Estilo 2</i>	<i>Mercado parcialmente reformado</i> Mercado parcialmente corregido Política social complementaria Apertura externa regulada	Reguladora De proyectos y programas o comprensiva Normativa (RPN) o (RCN)
<i>Estilo 3</i>	<i>Mercado orientado</i> Mercado regulado Persecución directa de los objetivos sociales Apertura externa restringida	Reguladora Comprensiva Normativa o adaptativa (RCN) o (RCA)
<i>Estilo 4</i>	<i>Centralmente planificado</i> Estado asigna recursos Objetivos sociales preeminentes	Centralizada Comprensiva Adaptativa (CCA)

<sup>a</sup>Se refiere a la concepción de la planificación prevaleciente en el aparato gubernamental. Véanse las definiciones en la Sección C del presente capítulo.

ñarse que algunos países figuren en distinto momento en más de un tipo. Este hecho muestra cómo ha cambiado la práctica de la planificación durante la década incluso dentro de cada país de la región. Por último, recuérdese que este ejercicio no pretende ser exhaustivo y que se está consciente de que no todos los países pueden ser estrictamente clasificados en los estilos aquí propuestos.

En el cuadro 2 se resume parte de la información recogida en la encuesta mencionada, la que da una visión panorámica de ciertos aspectos del estado actual de la planificación en la región.

a) El *estilo 1*. Este estilo, en que sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros, se distingue por el carácter subsidiario que se da a la actividad del Estado o en materia de asignación de recursos y de políticas sociales, por las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo, por el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. Actualmente, los países que más se aproximan a este tipo son Argentina y Chile. En el primero, se entiende que “todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica tienden precisamente a entronizar a las fuerzas del mercado como motor de la actividad general”.<sup>13</sup> Esta también es la situación de Chile, cuyo último plan de desarrollo establece que el objetivo nacional consiste en “construir un régimen político institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad y en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia”.<sup>14</sup>

El principio de subsidiariedad afirma que “el Estado no puede arrogarse funciones que otras organizaciones menores pueden desarrollar. . . El campo de acción del Estado es limitado y circunscrito a aquellas funciones que por su naturaleza o por su interdependencia con otras funciones no pueden ser llevadas adelante en forma adecuada por el sector privado”.<sup>15</sup>

Además, supone una relación estrecha y positiva entre crecimiento y bienestar, que lleva a asignar especial prioridad a los objetivos económicos. Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay que sostiene que “el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos”.<sup>16</sup> Lo anterior no implica dejar de reconocer la existencia de problemas sociales, que para ser solucionados, requieren algún grado de intervención estatal. Esta intervención, sin embargo, es vista bajo una óptica que concede especial importancia a las consideraciones económicas.

Esto también se nota en la política de integración social en el Primer Plan Nacional de Desarrollo de Brasil (1972/1974) que postula:

“Compete a la Política de Integración Social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la existencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c)

<sup>13</sup> República Argentina, Secretaría de Planeamiento, “Proyecto de Contestación”; representa a la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe (ESNPALC) elaborado por ILPES, p. 2.

<sup>14</sup> República de Chile, Oficina Nacional de Planificación, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984*.

<sup>15</sup> República de Chile, respuesta a ESNPALC, páginas sin numerar.

<sup>16</sup> República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Imprenta Nacional, Montevideo, Segunda Edición, 1977, p. 36.

en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP".<sup>17</sup>

El plan colombiano llamado "Las cuatro estrategias", vigente para el período 1971-1975, que contemplaba como una de sus metas básicas la redistribución del ingreso, partía del supuesto de que ello se lograría a través de un esfuerzo masivo de la industria de construcción en las grandes ciudades, que dinamizaría el resto de la economía.

La importancia asignada por el estilo 1 al capital extranjero se ejemplifica en el "Estatuto de la Inversión Extranjera" promulgado en 1974, por el Gobierno de Chile. Se lo define como "ún cuerpo orgánico de normas que signifique una real promoción a la inversión extranjera",<sup>18</sup> ya que "para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera", por lo que es necesario "ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile".

Posición similar adoptó la Argentina, lo que la llevó a modificar la ley de inversiones extranjeras. Así, "la nueva ley otorgará garantías únicas en el mundo al inversor extranjero".<sup>19</sup> El Ministerio de Economía de Argentina planteó que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para completar la inversión local, unidos al aporte de tecnologías que trae consigo, pueden ser aprovechados por el país sin temor de que soberanía o poder de decisión sufra mengua alguna".<sup>20</sup>

Además de esta "apertura" a la inversión extranjera, estos países han promovido su "apertura" hacia el mercado externo. Así en 1979 Chile tenía una estructura arancelaria homogénea (salvo dos productos) que ascendía al 10%. En Argentina también se han ido progresivamente eliminando todas las prohibiciones existentes a las importaciones y reduciendo, en forma más gradual, los aranceles.

En lo que a concepción de la planificación se refiere, este estilo se caracteriza por la formulación de planes indicativos de desarrollo de carácter global, que en algunas situaciones se complementan con planes operativos sectoriales para el área pública. Estos planes globales presentan pocas metas específicas no jerarquizadas de acuerdo con los objetivos globales, pero que permanecen invariables a través del período de ejecución del plan. A su vez contienen un amplio diagnóstico para cada sector o región basado en la revisión de las magnitudes de las variables fundamentales y en una enumeración de las políticas generales o específicas por aplicarse. Una posición aún más radical puede encontrarse en la Argentina donde "no existe planificación nacional" (global),<sup>21</sup> sino sectorial. Por lo tanto, el Estado —mediante la planificación— "asume directamente determinadas tareas de apoyo al sector privado, tales como: difusión de las políticas vigentes que orientan al sector privado, prospección y evaluación de recursos naturales, investigación y difusión de nuevas tecnologías, generación y difusión de información relevante respecto a recursos, tecnologías, precios, demanda, etc."<sup>22</sup>

<sup>17</sup> República Federativa del Brasil, *Primer Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974*, p. 35. El PIS se refiere al Programa de Integración Social y el PASEP al Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público.

<sup>18</sup> República de Chile, "Estatuto de la Inversión Extranjera" (EIF), *Diario Oficial*, 13 de julio de 1974, p. 4.

<sup>19</sup> Ministro J.A. Martínez de Hoz, *La Nación*, Buenos Aires, 28 de julio de 1976.

<sup>20</sup> República Argentina, Ministerio de Economía, *Boletín Mensual*, agosto de 1976.

<sup>21</sup> República Argentina, Secretaría de Planeamiento, ESNPALC, p. 2.

<sup>22</sup> República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPALC, p. 5.

De esta forma, el Estado coadyuva a que las fuerzas del mercado conduzcan el aparato productivo a producir y distribuir los bienes en forma racional.

Uruguay también ha optado por abandonar el intervencionismo para dar preeminencia al mercado y al funcionamiento del criterio de rentabilidad, "dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya".<sup>23</sup>

Según esta concepción "el problema de la planificación se plantea más en términos de coordinar, que en la posibilidad de imponer tareas a los agentes económicos".<sup>24</sup> La planificación, esencialmente indicativa, no debe consistir en "un listado detallado de lo que debe y no debe hacerse, sino en un conjunto de definiciones de las opciones políticas elegidas por la autoridad máxima, que constituyen las reglas del juego y el marco global en que el sector privado debe realizar su aporte. Ella representa para el sector privado un complemento necesario de las indicaciones del mercado".<sup>25</sup>;

b) El *estilo 2*. Se caracteriza por impulsar un proyecto de "mercado parcialmente reformado", en que sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados conjuntamente con el Estado. Postula que el crecimiento económico requiere un régimen que garantice la libertad económica y fomento y proteja la iniciativa privada. Sin embargo, acepta la necesidad de promover, complementar y, en alguna medida, regular las acciones tendientes a superar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, sobre todo en el ámbito de los objetivos sociales del crecimiento y en la creación de una infraestructura básica para la producción. Por esta razón, el Estado interviene directamente en ciertas esferas productivas.

Dentro de este estilo pueden distinguirse por lo menos tres tipos de países en situaciones relativamente diversas, debido al estadio de desarrollo en que se encuentran y a su tamaño económico, demográfico y geográfico, todo lo que redundará en profundas diferencias en sus prácticas de planificación.

El primero de estos grupos está conformado por la mayoría de los países del Caribe. En ellos, la planificación se limita casi exclusivamente a la formulación de proyectos y programas. Como ejemplo pueden mencionarse Belice, en que la "Unidad Central de Planificación ha trabajado mucho en relación con la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979",<sup>26</sup> Barbados, cuyo Plan para el período 1973-1977 debe aspirar "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y a poner énfasis en la importancia de las actividades posteriores a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos".<sup>27</sup> República Dominicana, cuyo Plan "pone especial énfasis en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos",<sup>28</sup> y Suriname, en que los planes para los años 1978 y 1979 tienen "el enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los

<sup>23</sup> República Oriental del Uruguay, *op. cit.*, p. 24.

<sup>24</sup> República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPALC, p. 9.

<sup>25</sup> ILPES, *Planning Bulletin*, agosto de 1978, p. 16.

<sup>26</sup> Documentos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe (PREPC), 1979, p. 143.

<sup>27</sup> PREPC, 1979, p. 131.

<sup>28</sup> ILPES, *Planning Bulletin*, agosto de 1978, *op. cit.*, p. 16.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION

PAIS Y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARACTER Y ESFERA DE LA PLANIFICACION	ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION	AREAS DE PLANIFICACION SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION Y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACION	DIFUSION DEL CONTENIDO
Argentina (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	No existe planificación global, sólo sectorial e imperativa para el sector público	Secretaría de planeamiento de la Presidencia de la República y sistema nacional de planeamiento	Comunicación, energía vivienda, urbanismo y otras de tipo económico-social que están en manos del Estado	Los sectores que llevan a efecto la política, dependiendo de los Ministerios, definen las políticas y áreas	El país no está regionalizado. La planificación es realizada por los organismos provinciales	Sólo se coordina, por lo tanto, no existe un proceso de planificación. La Secretaría de Planeamiento de la Presidencia ejecuta el control global	Cada organismo ejecutor posee su propia sección de control de gestión. La Secretaría de Planeación realiza una evaluación global	Cada Ministerio o Secretaría consulta a sectores de la sociedad (asociaciones de profesionales, colegios de graduados) en función de trabajos específicos	
Barbados (informe presentado a la primera reunión de planificadores del Caribe, La Habana, enero 1979)	Desarrollo de proyectos específicos y un marco de desarrollo económico y social global	La planificación se desarrolla a través de la aprobación del presupuesto de cada entidad fiscal	Los objetivos de corto plazo son fijados por el Comité Presupuestario (incluye a todos los ministerios). Los de mediano y largo plazo por el Comité de Planificación del Gabinete	Incluye a todas las reparticiones públicas	Reparticiones públicas		Los planes sectoriales, de cada Ministerio, son evaluados y coordinados por el Ministerio de Finanzas y Planificación y aprobados por el Parlamento			
Bolivia (encuesta ILPES y monografía)	Marco de referencia para la actividad económica y social del país	Imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado	Consejo Nacional de Economía y Planificación (todos los ministerios técnicos). El Ministerio de Planeamiento y Coordinación es el nexo y ente coordinador	Agropecuario, minero, hidrocarburos, industria, energía, transporte y comunicaciones y Gobierno General	Educación, salud, nutrición y vivienda. Estas áreas son coordinadas por la Dirección Social Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación	Las Corporaciones de desarrollo de cada región establecen su plan, que es coordinado por la Dirección de Planificación Regional	Los planes de cada Ministerio son evaluados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y aprobados por la Presidencia de la República y el Gabinete Ministerial	El Ministerio de Planeamiento realiza la evaluación y control del Plan global, regional y sectorial	En la etapa de formulación de los planes operativos se considera la opinión de empresarios privados y de todas las instituciones públicas	Los planes de inversión resumida tienen difusión amplia. Los planes de inversión in extenso tienen difusión gubernamental y restringida al organismo que le compete
Brasil (encuesta ILPES)	Instrumento orientador del proceso de toma de decisiones	Normativa para la estructura federal, indicativa para el sector privado e imperativa para la estructura gubernamental	Consejo de Desarrollo Económico (CDE). Consejo de Desarrollo Social (CDS) y Secretaría de Planificación (SEPLAN) SEPLAN coordina el trabajo de planificación sectorial	Cada ministerio elabora un plan para su sector. Estos son asesorados y coordinados por el CDS, CDE y/o SEPLAN	Los ministerios de esta área elaboran el plan. El Consejo de Desarrollo Social asesora y coordina estas actividades	Existen cuatro Superintendencias de Desarrollo Regional (Amazonia, Nordeste, Centro-Oeste y Sur) que buscan el desarrollo equilibrado de las distintas regiones	A partir de los planes sectoriales SEPLAN elabora el Plan Nacional de Desarrollo que es aprobado por el Congreso. A partir de éste se aprueban los presupuestos de inversión	Cada órgano ejecutor debe evaluar y controlar su actividad e informar a SEPLAN al respecto	Las instituciones privadas (productores) participan en los centros de formulación de política económica. Además, se recoge información económica social en los sectores relevantes para programas específicos. El Congreso Nacional es el mecanismo de participación más efectivo	Los planes se dan a conocer al Congreso Nacional
Colombia (encuesta ILPES)	Coordinación de las agencias gubernamentales y fijación de directrices sobre políticas de desarrollo y regímenes de incentivos que el gobierno puede ofrecer	Obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado	El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) asesora al Gobierno en lo que se relaciona con el desarrollo económico y social. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define las normas para las oficinas de planificación sectorial y presenta el Plan General al CONPES	El Plan de Desarrollo vigente (PIN) ha privatizado los sectores de transporte, comunicación, energía y minas. Además, existen planes específicos para otros sectores	El DNP coordina las iniciativas presentadas por el CONTES y ejecutadas por diversos institutos (bienestar familiar, seguros sociales, alimentación y nutrición y desarrollo rural integrado)	Aunque ya existen 10 corporaciones de desarrollo regional no se abarca el conjunto del territorio nacional. Esta hoja estudio es un esquema de regionalización que cubre todo el país	CONPES define las políticas globales. DNP en coordinación con las oficinas sectoriales elabora el Plan de Desarrollo para su presentación a la Comisión Plen. del Congreso Nacional que lo aprueba		Las oficinas sectoriales conocen la opinión de gremios (industriales, financieros y comerciales). La de los partidos políticos se logra a través del Congreso Nacional	
Costa Rica (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	El plan es de carácter indicativo con excepción del nivel y composición de la inversión pública y cooperación internacional	La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República aprueba los proyectos de inversión pública y formula las prioridades presupuestarias	Sectores económicos (agropecuario, economía, industria y comercio) y sectores sociales (salud, educación y vivienda)	Todavía no se pone en práctica la organización sectorial en estas áreas, aunque se considera en la estrategia de desarrollo	Se acaba de crear el subtema de planificación regional con los consejos de desarrollo regional	Hasta el momento no ha existido un mecanismo formal. Para el Plan de 1980 se espera utilizar el esquema de planificación regional y sectorial	Los consejos nacionales, sectoriales, regionales y subregionales tendrán a su cargo el control de ejecución y la evaluación	En el esquema de planificación sectorial y regional tienen una amplia cabida las distintas agrupaciones sociales, productivas y académicas	El Plan Nacional de Desarrollo se edita en forma de libro de libre circulación

PAIS Y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARACTER Y ESFERA DE LA PLANIFICACION	ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION	AREAS DE PLANIFICACION SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION Y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACION	DIFUSION DEL CONTENIDO
Cuba (informes presentados a la I y II Conferencia de Ministros de Planeación de América Latina y el Caribe, Caracas 1977, Lima 1978)	La planificación respectiva plantea la imagen-objetivo como los mecanismos para su logro. Además, existe el plan quinquenal y anual	El plan anual es de carácter normativo para el conjunto de la economía	El sistema de dirección y planificación de la economía está encargado de definir la dirección de la producción social de acuerdo a las relaciones de producción y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas	El conjunto de la economía	El conjunto del gasto en programas sociales		El plan quinquenal tiene las siguientes fases: metodología y estudios globales, realización de estudios de apoyo sectorial; elaboración de cifras de control, propuesta de plan de organismos y provincias y elaboración de cifras directivas		El plan es diseñado por el Estado ajustado y aprobado por la empresa y el colectivo de trabajadores para su nueva formulación por el Sistema de Dirección de la Economía	
Chile (encuesta ILPES)	Ordenamiento de acciones y selección de instrumentos más eficientes para lograr los objetivos del desarrollo. Coordina los agentes	Planificación indicativa para el conjunto de la economía e imperativa para la actividad económica manejada directamente por el Estado	La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), que depende de la Presidencia de la República, orienta y coordina la actividad de planificación nacional y regional	Las "Oficinas de Planificación y Presupuesto" y las de "Programación" de cada Ministerio desarrollan la planificación social.	Se planifican los sectores de vivienda, salud, educación, seguridad social, cultura y deportes. Las actividades sectoriales son coordinadas por ODEPLAN	Cada región cuenta con su Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) que prepara planes y presupuestos, y evalúa e informa sobre el cumplimiento de éstos	La fase de formulación del Plan, por parte de ODEPLAN, como la de información al Presidente de la República para su aprobación están claramente establecidas. No así las fases de ejecución y evaluación	ODEPLAN está a cargo del control en la ejecución de los planes y entrega mensualmente un informe al respecto al Presidente de la República	Durante el proceso de planificación se recibe la opinión del conjunto de organismos sociales o gremiales, que se canalizan a través de comités sectoriales y del Consejo Regional de Desarrollo	Los planes tienen amplia difusión en Chile y el extranjero
Ecuador (encuesta ILPES)	Fijar las políticas generales y coordinar los sectores productivos para lograr los objetivos planteados	Planificación indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público. Carácter normativo para empresas mixtas	La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) es "Plan Integral de Transformación y Desarrollo". JUNAPLA será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo	La Planificación Sectorial se desarrolla en el conjunto de los componentes de los sectores productivos, de infraestructura y social	En el Sector Social existen programas de Recursos Humanos, Educación y Salud	Actualmente la dimensión regional aparece implícita, sólo se considera en la medida que exista al interior de la entidad ejecutora; no se considera en el proceso de elaboración y ejecución de planes	JUNAPLA, a través de comisiones especializadas en contacto con las direcciones de planificación de los organismos públicos propone un plan de desarrollo que es aprobado por el Presidente de la República	JUNAPLA realiza el control mediante evaluaciones periódicas y con el respectivo control presupuestario	Los planes sectoriales se someten a la discusión del sector privado no existiendo mecanismos formales de participación	El plan se publica en forma restringida para uso de los organismos ejecutores y entidades públicas y se distribuyen resúmenes y boletines de prensa al público en general
El Salvador (trabajos presentados a la Primera y Segunda Reunión de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina y el Caribe, Venezuela 1977, Perú 1978)	Selección, coordinación y ejecución de programas específicos de desarrollo regional, sectorial y global	Normativa para los agentes públicos encargados de un programa e indicativa para el sector privado	Ministerio de Planificación a cargo de coordinación global. Sistema Nacional de Planificación (Presidente de la República y Consejo de Ministros) desarrollo de las acciones	Se han definido (Plan 1978 1982) 51 programas de desarrollo que cubren diversos sectores económicos	Entre los programas se encuentran salud, educación, vivienda, higiene ambiental, deportes, cultura nacional, etc.	Entre los programas se encuentran diversas tareas de desarrollo regional que persiguen el objetivo de integrar y homogeneizar el grado de desarrollo en el país	El sistema nacional de planificación presenta los lineamientos generales y metodologías del plan. Estos son transformados en programas concretos por los diversos Ministerios y devueltos al Sistema de Planificación. Finalmente es aprobado por el Consejo de Ministros	Cada organismo ejecutor cuenta con su propia unidad de control		El Plan Nacional es publicado sin restricciones
Guatemala (monografía y encuesta ILPES)	Promoción, orientación y desarrollo económico a través del logro de unidad a la gestión gubernamental	Obligatorio para el sector público y corrige las desviaciones e incompatibilidades del mercado con los objetivos señalados en el Plan	El nivel superior de decisión es el Consejo Nacional de Planificación Económica para el largo y mediano plazo. En el corto plazo es la Comisión Nacional Económica. Además existen oficinas sectoriales de Planificación.	Se planifican todos los sectores de la economía priorizando agricultura, energía, industria, educación y salud	Todos los sectores sociales cuentan con un plan destinado a satisfacer las necesidades básicas	No existe en el país un esquema regional de su territorio. La planificación de las regiones se hace a nivel sectorial	Las fases son diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación. La Comisión Nacional Económica es la entidad máxima	Las unidades específicas (en especial la de Control de Proyectos) de la Secretaría de Planificación controlan la ejecución de proyectos	No existe una forma directa de participación social en el Sistema de Planificación	
Haití (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación, Venezuela 1977)	Formular objetivos, áreas prioritarias, coordinar y evaluar la acción de las agencias públicas	Normativa para las agencias públicas	El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (Presidente por vida de la República, Ministros áreas económica y social, Presidente Banco Nacional) tiene a su cargo la generación y toma de decisiones respecto al Plan	Cada Ministerio o Agencia Pública cuenta con una unidad de programación sectorial que plantea objetivos, los coordina a nivel regional, prepara presupuestos y evalúa	En el Plan vigente se ha puesto énfasis en educación, esperanza de vida, vivienda y postas de salud	Cada región cuenta con una oficina de Planificación Regional. Esta analiza la situación socio-económica y su potencial y formula y evalúa proyectos y programas				

PAIS Y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARACTER Y ESFERA DE LA PLANIFICACION	ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION	AREAS DE PLANIFICACION SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION Y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACION	DIFUSION DEL CONTENIDO
Jamaica (trabajo de la Agencia Nacional de Planificación; octubre 1977 y presentado a la II Conferencia de Ministros. Lima 1978)	Preparación de proyectos y asignación de recursos para el sector fiscal		Agencia Nacional de Planificación coordina los diferentes mecanismos al interior del gobierno	Se pone especial énfasis en el desarrollo agrícola y de la industria de bauxita y alúmina. Además se incentiva la industria manufacturera y de la construcción	Se pone especial énfasis en el pleno desarrollo y utilización de los recursos humanos. Esto se logra mediante la educación, capacitación y cuidado de la salud	No existe planificación regional				
México (monografía ILPES)	Fijación de imagen objetivo para orientar acción	Normativa para el sector público e indicativa para el sector privado.	La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) elabora el plan global, que sirve de marco de referencia a los programas sectoriales	Cubre al conjunto de los sectores a través de los Ministerios respectivos	Los ministerios vinculados al área de acción social programan y planifican esta labor	La Dirección General de Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto vincula a ésta con los gobiernos estatales para la asignación del Fondo de Desarrollo Regional	Los organismos sectoriales proponen sus programas a la SPP que los compatibiliza de acuerdo a la estrategia global de desarrollo y los presenta para su aprobación al Presidente de la República	El control de la ejecución de los planes es hecho por el organismo ejecutor. Además existe una supervisión global del gasto hecho por la SPP	La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de buscar la mejor participación del sector privado	Difusión amplia de la estrategia de desarrollo y de las medidas de política económica
Nicaragua (programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional)	Organización del cambio estructural para lograr una imagen objetivo		El Plan de Emergencia está dirigido a atender las necesidades básicas de la población. Además existe un Plan de Reconstrucción, transformación y desarrollo económico a mediano plazo	El Plan de Reconstrucción incorpora a todos los sectores de la nación. Para esto se han diseñado una serie de programas sectoriales	Se planificarán las áreas de empleo, seguridad social, salud y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos	Se impulsará una política de desarrollo que atienda las necesidades específicas de las distintas regiones del país			Se impulsará y estimulará la participación individual y colectiva de todo el pueblo en la educación de sus propios problemas	
Panamá (encuesta ILPES)	Coordinación entre los diversos agentes de la política económica	La planificación es normativa para las acciones del estado e indicativa para el sector privado.	El Ministerio de Planificación Económica establece la relación del sistema de planificación con empresas y servicios públicos. El Consejo Consultivo de Economía recomienda medidas necesarias para la planificación	El Plan Nacional incluye un volumen de "objetivos, políticas y metas sectoriales" que define la acción sectorial del sector público	La planificación social es desarrollada por los Ministerios respectivos. Se ha adoptado el enfoque de necesidades básicas con énfasis en distribución y participación	Los Departamentos de Desarrollo Regional cuentan con Oficinas Regionales y Provinciales de Planificación que participan en la elaboración de planes regionales	Las fases son: formulación (diagnóstico, proyecciones fijación de metas y asignación de recursos); ejecución (puesta en marcha de acciones específicas); control y evaluación	Se controla la ejecución de los planes a través de la instrumentación presupuestaria	El Sistema de Participación Popular permite que ésta se lleve a efecto a dos niveles: la Asamblea Nacional de Representantes y los Consejos Provinciales de Coordinación	
Paraguay (encuesta ILPES y trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina, Caracas 1977)	Orientación y coordinación general de política de desarrollo para logro de imagen-objetivo programación de inversiones y asistencia técnica, asesora al Sector Público	La planificación es indicativa para el sector privado de la economía y obligatorio para el sector público.	La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desarrolla las tareas globales de planificación. La Oficina Nacional de Proyectos materializa los planes globales	Se contemplan globalmente todos los sectores, con énfasis en aquellos considerados estratégicos	La Programación general consideró un área de programación social (educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental)	La Programación general considera un área de programación regional. Implementado a través de los centros para el desarrollo regional	Las fases son: normas generales y análisis socio-económico global y sectorial; fijación de objetivos y redacción del plan; aprobación por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica	El Consejo Nacional de Coordinación Económica en base a los informes de la Secretaría Técnica de Planificación controla la ejecución del plan	La participación se logra a través de Consejos Consultivos. Comisiones especiales de planificación y grupos de trabajo formados por representantes del sector privado y de la secretaría de planificación	Los planes son publicados y tienen amplia difusión, incluso se organizan jornadas y seminarios para su discusión
Perú (encuesta ILPES)	Instrumento de política económica destinado a lograr una serie de cambios en la estructura económica y social	La planificación les da carácter obligatorio en el sector público e indicativa para el sector privado.	El Sistema Nacional de Planificación está formado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación y las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación	Los Ministerios cuentan con oficinas sectoriales de planificación que elaboran los planes de desarrollo sectorial y analizan y evalúan su ejecución	La planificación social tiende a producir transformaciones estructurales que constituyen la esencia de los problemas sociales y a planificar la provisión directa de ciertos bienes y servicios	Las Oficinas Regionales de Planificación (que dependen del I. de Planificación) coordinan la acción pública en un ámbito regional	Se pueden distinguir las siguientes fases: diagnóstico, formulación, evaluación y reformulación. El órgano de mayor jerarquía es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social		En la fase de formulación y evaluación el Jefe del Instituto Nacional de Planificación consulta la opinión de empresas y sindicatos. Las asociaciones cooperativas cuentan con un vínculo administrativo	

PAIS Y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARAËTER Y ESFERA DE LA PLANIFICACION	ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION	AREAS DE PLANIFICACION SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION Y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACION	DIFUSION DEL CONTENIDO
República Dominicana (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación, Caracas 1977)	Identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos		El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina Nacional de Planificación es quien elabora los planes nacionales	Se pretenden organizar las Unidades de Proyectos Institucional y Sectoriales para definir proyectos prioritarios en cada unidad pública						
Uruguay (trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, Caracas 1977)	Un instrumento de acción que persigue ciertos objetivos definidos	Es indicativa para el sector privado y coopera con la determinación de planes del sector público	La Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión asiste al Poder Ejecutivo en la formulación de planes	Los organismos públicos cuentan con sus propias unidades sectoriales de programación y planeamiento						En las comisiones sectoriales están representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas
Venezuela (monografía ILPES)		Planificación inductiva para el sector privado y concertación presupuestaria para el sector público	Oficina Central de Coordinación y Planificación que es parte del Sistema de Oficinas Centrales de la Presidencia de la República	Cada Ministerio cuenta con oficinas sectoriales básicas de coordinación y planificación		Cada región cuenta con una corporación financiera o fundación promotora del desarrollo que son coordinadas por la Oficina Regional de Coordinación y Planificación	Diagnóstico y Programa de Gobierno dan pauta a oficina de planificación para que genere esquemas de estrategias globales y sectoriales, con objetivos específicos. Posteriormente el financiamiento se concerta y negocia con ministerios y ejecutores de proyectos y programas	La Oficina de Coordinación y Planificación está a cargo del seguimiento y evaluación de los planes	En cada región existe un órgano político-administrativo de consulta y participación (Consejo Regional de Desarrollo)	

\*Resumen de parte de la información recogida por la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe realizada por el ILPES en 1980

proyectos". El caso más claro ocurre en una unidad de planificación que definió su función como "la de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales".<sup>29</sup>

El segundo grupo está conformado por la mayoría de los países centroamericanos. En este caso, se entiende que el sistema de planificación debiera adquirir un carácter comprensivo pero, en general, su actividad se concentra en la coordinación de proyectos y programas.

Así, en El Salvador, "el Plan Nacional de Bienestar para Todos (1978-1982) se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos". El Plan "define las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción; la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos".<sup>30</sup>

Esta es también la situación de Guatemala donde se entiende que "la prioridad que cada plan concede a determinados sectores se refleja directamente en la estructura de los programas de inversión pública".<sup>31</sup>

En Guatemala se plantea que "el Gobierno está consciente de que si las fuerzas del mercado son dejadas enteramente libres, los grandes objetivos y metas trazados por el Plan Nacional de Desarrollo (sobre todo en materia social) difícilmente se podrían alcanzar en los plazos y metas previstos. En este sentido, la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados".<sup>32</sup>

En El Salvador, el Estado "debe impulsar una estructura de mercado con fuerte contenido social" y el Plan de Desarrollo tiene la función primordial de "ampliar y mejorar los servicios básicos"<sup>33</sup> ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado.

Conceptos similares definen al tercer grupo de países ubicados en este estilo. Sin embargo, el grado de desarrollo en la aplicación de estos conceptos es superior. El Plan de Integración Nacional 1979-1982 de Colombia, expresa que ". . .el gobierno (no sólo va) a prestar atención a la infraestructura económica. . . Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el sólo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan sólo lo hace más probable. . . Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos pues es el que prioritariamente nos interesa. . . El Plan, en consecuencia, y no en forma accidental. . . mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social, como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos".<sup>34</sup>

Igual cosa ocurre con el II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) de Brasil, que otorga cierta autonomía tanto a los objetivos sociales, como a los instrumentos para lograrlos. "La estrategia

<sup>29</sup> N. Boisier, "Survey of national planning systems in Latin America and the Caribbean — a subregional report for the Caribbean", ILPES, 1979, p. 11.

<sup>30</sup> El Salvador, Departamento de Programación General, 1978, p. 23.

<sup>31</sup> Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, pp. 2 y 3.

<sup>32</sup> República de Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, ESNPALC, p. 22

<sup>33</sup> República de El Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, *Plan Nacional "Bienestar para Todos" 1978-1982*, San Salvador, segunda edición, 1978, pp. 20 y 27.

<sup>34</sup> ILPES-CLADES, *Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo*, Santiago 1979, p. 44.

de desarrollo social, servida por un Presupuesto Social del orden de los 760 billones de cruzeiros, en el quinquenio, se desplegará en los siguientes campos principales de acción:

- I. Coordinación de la Política de Empleo (con creación, en el período, de aproximadamente 6.6 millones de nuevos empleos) con la de Salarios, para permitir la creación progresiva de la base para el mercado de consumo masivo;
- II. Política de Valorización de Recursos Humanos, para la calificación acelerada de la mano de obra, aumentando su capacidad de obtención de mayor ingreso a través de educación, adiestramiento profesional, salud, saneamiento y nutrición. . . ;
- III. Política de Integración Social, incluyendo la acción de los mecanismos destinados a suplementar el ingreso, el ahorro y el patrimonio del trabajador —PIS, PASEP, política habitacional— como asimismo la ampliación del concepto de previsión social. . . ; y
- IV. Proyecto de Desarrollo Social Urbano (transportes colectivos y otros). . .”

Esto también ocurre en Venezuela, cuya estrategia de desarrollo ha estado fundamentada en la participación activa del Estado como promotor, orientador y partícipe en la economía. Sin embargo, los planes han hecho hasta ahora escasas referencias a políticas concretas, e instrumentos u órganos competentes para ejecutarlas. Las debilidades de la planificación operativa tienden a hacer aún menos específico, y por lo tanto menos eficaz, el uso del instrumental operativo con que cuenta el Estado. Se debe hacer mención al hecho de que en Venezuela, “al empezar la década de los 80, conforme con la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgado en 1976, se incorporará la planificación operativa. Se pretende así dar lugar a un proceso único en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del gobierno en el ejercicio anual”.<sup>35</sup>

Como se ha anotado, en los países ubicados en este estilo, la acción del Estado en materia social usualmente se desarrolla a través de programas sociales concretos que no afectan, directamente, la estructura económica. Así en Bolivia “en lo referente a los sectores sociales. . . se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc.”.<sup>36</sup>

El tratamiento al capital extranjero y la apertura al comercio exterior es bastante disímil en los países mencionados. Sin embargo, la mayoría reconoce que el capital extranjero constituye un recurso necesario y que la apertura es un elemento imprescindible pero que ambos deben ser regulados. El capital extranjero es bastante significativo en la estructura económica de la mayoría de estos países. Sin embargo, adquiere una importancia medular en los del Caribe, y disminuye en el caso del segundo y tercer grupo.

Los países miembros del Mercado Común Centroamericano han adquirido el compromiso de “adoptar una política común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento del capital extranjero y de las empresas en que éste participa”,<sup>37</sup> como manera de conseguir que las inversiones

<sup>35</sup> Enrique Sierra, *Planificación en Venezuela*, Monografía ILPES, pp. 89 y 92.

<sup>36</sup> ILPES-CLADES, *Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo*. “Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1976-1980”, pp. 10 y 11.

<sup>37</sup> Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, *Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común, 1976*, tomo II.

procedentes del exterior sean utilizadas en forma selectiva y maximicen su aporte al desarrollo económico del Mercado Común. También es importante una disposición relativa a la adopción de medidas para promover el establecimiento de empresas mediante la coparticipación de inversionistas del Mercado Común, orientando estas empresas multinacionales hacia las actividades de mayor importancia.

El II Plan Nacional de Desarrollo de Brasil señala que cada vez se "torna más importante la necesidad de definir nítidamente cómo se debe situar la empresa extranjera en la estrategia nacional de desarrollo, y disponer de instrumentos para implementar una orientación definida".<sup>38</sup> En este mismo Plan se espera que la empresa multinacional satisfaga algunas funciones y también se propone la "creación de ciertos mecanismos para dotar a la empresa nacional de condiciones razonables de competencia con la empresa extranjera".<sup>39</sup>

Por último, países como Colombia y Bolivia que integrarían este estilo, pertenecen al Pacto Andino, el que a través de la Decisión 24 regula las condiciones y áreas en que puede actuar el capital extranjero y además establece ciertas normas comunes para la estructura arancelaria.

c) El *estilo* 3. Aquí sobresalen como actores de la planificación el Estado y los agentes privados nacionales que impulsan una economía de mercado orientada.

Se plantea que la superación de los grandes problemas del desarrollo requiere cambios estructurales, a fin de lograr una distribución más equitativa de la riqueza, requisito básico para la constitución de una sociedad más igualitaria. Como en el caso anterior se observan variaciones cualitativas importantes entre los países que adoptaron este estilo, según sea la participación estatal en la propiedad de los medios productivos. Así, el plan chileno correspondiente al período 1971- 1976, postulaba que "el objetivo central que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad" "Permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría". Por lo tanto, se proponía "una reorientación de la producción que incorpore a la gran masa a niveles de vida mínimos que le permitan su independencia material y moral y equiparen las posibilidades de todos los chilenos".<sup>40</sup>

El plan de México para 1980-1982 plantea conceptos similares al afirmar que "persigue la realización de un proyecto nacional de transformación social legítimo, por su expresión de los principios de la Revolución. . . La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es una política de compromiso con las mayorías y hacia su mejoramiento efectivo se ha dirigido y continuará dirigiéndose sistemáticamente".<sup>41</sup>

El Perú a partir de 1968 afirmaba que ". . .el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas destinado

<sup>38</sup> Brasil, *II Plan Nacional de Desarrollo*, p. 53.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>40</sup> República de Chile, ODEPLAN, *Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971-1976*, Santiago, Chile, pp. 16 y 17.

<sup>41</sup> República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", *El Nacional*, 16 de abril de 1980, p. 14.

a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país".<sup>42</sup>

En Costa Rica también se considera que "los objetivos de equidad social no sólo incluyen la distribución del ingreso, sino también del patrimonio, a través de nuevas formas de propiedad. Así, el actual plan promueve nuevas formas de acción colectiva y comunal a la propiedad de los medios de producción".<sup>43</sup> Se estima necesario además, profundizar la participación popular, ya que ésta "implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico".<sup>44</sup>

El Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo Brasileño 1980-1984, plantea "la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de la distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña".<sup>45</sup> Por lo tanto, "la reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso".<sup>46</sup>

Conceptos similares se encuentran actualmente en Nicaragua donde la "finalidad (del Plan de Reconstrucción, Transformación y Desarrollo Socioeconómico) será un sustancial mejoramiento del nivel y calidad de vida de nuestro pueblo, basado en el incremento de la producción nacional y en una equitativa distribución de la riqueza".<sup>47</sup> En Jamaica y otros países que están desarrollando un esfuerzo por transformar su estructura económica, los objetivos de desarrollo son similares a los ya mencionados.

En general estos países reconocen la existencia de "factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependencia. . . respecto al exterior" que explican, al menos en parte, sus problemas económicos. Por esta razón, plantean al mismo tiempo ciertas restricciones a la inversión extranjera, e impulsan un modelo de desarrollo autónomo que, entre otras cosas, se propone un "alto grado de autosuficiencia de recursos naturales; un esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica; un mercado ampliado (generalmente a través de acuerdo de integración). . . comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados".<sup>48</sup>

En lo que a la concepción de la planificación se refiere, se entiende que ésta "plasma la voluntad política de condicionar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad". Por lo tanto, el Plan "es la integración coherente del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la

<sup>42</sup> Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. *Temas de Planificación* No. 3, CEPAL/ILPES, p. 397.

<sup>43</sup> República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política, San José, Costa Rica, mimeo, p. 7 (ESNPALC).

<sup>44</sup> República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982*, "Gregorio José Ramírez", San José, Costa Rica, 1979, p. 119.

<sup>45</sup> Brasil, *III Plan Nacional de Desarrollo*, Proyecto.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 21 y 22.

<sup>47</sup> República de Nicaragua, *Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional*, p. 6.

<sup>48</sup> Documentos presentados a la II Conferencia, *op. cit.*, pp. 454 y 457.

sociedad para avanzar. . . hacia nuestro proyecto nacional. . . (para lograr esto) se debe actuar sobre toda la sociedad".<sup>49</sup>

A efectos de que la planificación resulte operativa, y —“a través de las encuestas de coyuntura, la preparación del presupuesto económico nacional y un modelo que relaciona las variables físicas y monetarias—, inician un proceso de análisis permanente del corto plazo”.<sup>50</sup> Este permite que las medidas de política, como los objetivos propuestos en el plan global, sean revisados anualmente a la luz de los cambios producidos. Los planes formulados a partir de este procedimiento tienen como objetivo central fijar los lineamientos de política económica destinados a guiar el proceso de asignación de recursos, mejorar el funcionamiento institucional y proponer una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo. Para este efecto se proponen medidas de política con relativa especificidad tanto a nivel global como sectorial.

El III Plan Nacional de Desarrollo del Brasil, 1980-1984 es, probablemente, el que acentúa con mayor énfasis la característica de adaptabilidad del Plan.

Se abandona la formulación de objetivos globales y metas específicas de tipo cuantitativo, para lograr una mayor flexibilidad frente a una realidad económica (interna y externa) sumamente fluctuante. En Brasil también existen planes operativos. Ellos son de dos tipos: uno anual (el “Presupuesto de la Unión”) que comprende las previsiones de los ingresos y gastos del poder ejecutivo legislativo y judicial; otro trianual, aunque revisado anualmente, denominado presupuesto plurianual de inversión y que contiene los planes de inversión del gobierno en los diversos programas y subprogramas prioritarios. En el tratamiento del sector privado el Plan asume carácter inductivo ya que utiliza mecanismos de política fiscal, monetaria y crediticia para influir, indirectamente sobre las decisiones.

Los mecanismos efectivos de participación de distintos grupos sociales, en la mayoría de estos países, se encuentran en formación. En este sentido, debe hacerse notar la experiencia de Panamá, país en que se ha diseñado un Sistema de Participación Popular que “toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la comunidad en todos los renglones de la economía. El Ministerio de Planificación y Política Económica canaliza las aspiraciones del Sistema de Participación Popular, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación”.<sup>51</sup>

En Costa Rica “se espera que la próxima versión del Plan, que verá la luz en 1980, se elabore ya parcialmente utilizando el esquema de planificación sectorial y regional teniendo como base de trabajo el Plan vigente, los consejos regionales y subregionales así como los consejos técnicos y políticos sectoriales.

Por último, el conjunto de estos países ha hecho un amplio uso de la planificación inductiva en el tratamiento del sector privado.

<sup>49</sup> República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 14.

<sup>50</sup> R. Cosulich, *La planificación en Bolivia*, Monografía, ILPES, p. 88.

<sup>51</sup> República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Respuestas al Cuestionario del ILPES sobre el Sistema Nacional de Planificación*, pp. 19 y 20.

d) El *estilo 4*. Se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo socialista. Por lo tanto, en el caso de América Latina y el Caribe, este estilo se limita a la experiencia cubana.

“La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional.<sup>52</sup> El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista”.<sup>53</sup>

En cuanto a los agentes de la planificación, el artículo 16 de la Constitución, expresa que “El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social”. Además, el artículo 73 afirma que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular “discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social”.

La incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) ha expandido las esferas de la planificación ya que en éste se “coordinan los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista”.<sup>54</sup>

La planificación es directiva, centralizada y comprensiva: “el Plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija con carácter obligatorio los principales objetivos de cada una”.<sup>55</sup> En el Sistema de Planificación se integran los tres niveles económicos: global, ramal, y de empresas, coordinados con su planificación territorial”.<sup>56</sup>

Además, tiene carácter adaptable o “adaptativo”. Desde 1978 se han comenzado los trabajos para elaborar una Estrategia de Desarrollo. Esta, que sirve de base a los planes quinquenales (“instrumento principal de dirección económica”) es, a su vez,<sup>57</sup> la base para elaborar el plan anual. Los planes anuales “se convierten así en la vía o instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que inciden en el período dado”.<sup>58</sup>

Por lo tanto, la planificación a mediano plazo tiene como misión presentar una visión uniforme y completa de cada sector y categoría económica y de las medidas concretas para lograr los diversos objetivos de la estrategia de desarrollo. Para este efecto se estipulan objetivos cuantitativos (de carácter obligatorio) y se elabora un balance de los recursos disponibles y de las demandas sectoriales. Estos planes prospectivos son complementados por un plan anual que actúa como instrumento de ejecución y control operativo.

<sup>52</sup> República de Cuba, JUCEPLAN, Respuesta a ESNPALC, p. 1.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>54</sup> ILPES, *Boletín de Planificación*, Año 3, marzo de 1979, p. 5.

<sup>55</sup> República de Cuba, JUCEPLAN — ESNPALC, *op. cit.*, p. 2.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 27.

El proceso de planificación operativa anual se inicia con una evaluación del resultado de los planes de períodos anteriores, luego se estima la demanda de los bienes por producir para, finalmente, analizar la capacidad productiva y planificar el uso óptimo de ésta. Por lo tanto, el plan anual busca garantizar la correcta proporción entre diferentes ramas, entre acumulación y consumo, entre consumo personal y social y entre producción nacional y comercio exterior.

“A través de la planificación, el Estado cubano bajo la dirección del partido comunista de Cuba resuelve no solamente los problemas económicos y sociales del desarrollo de toda la sociedad y la economía cubana en su conjunto, sino determina las tareas respectivas del desarrollo de cada rama de las relaciones económicas interramales e interterritoriales, así como, las vías de perfeccionamiento, a la vez que dirige las relaciones externas de la economía, para obtener los resultados más eficientes en la gestión de comercio exterior”.<sup>59</sup>

La consecución de estos objetivos y, por lo tanto, “el sistema (de planificación) presupone un trabajo político e ideológico intenso que haga énfasis en la responsabilidad de todo trabajador y cada colectivo en el cumplimiento del deber social, de los planes técnico-económicos de la empresa y del uso más racional y eficiente de los recursos puestos a su disposición en aras del desarrollo económico del país y del bienestar de toda la sociedad”.<sup>60</sup>

La elaboración de los planes, a su vez, requiere la participación de órganos nacionales y provinciales “que funcionen bajo el principio de la doble subordinación: al Comité Ejecutivo y a la Asamblea del Poder Popular de su instancia, en lo administrativo; y a la Junta Central de Planificación, en lo funcional metodológico”.<sup>61</sup>

### C. El marco conceptual que define los estilos de planificación

El concepto de estilos de planificación pretende dar respuesta a tres tipos de preguntas: ¿Para qué se planifica?, ¿Quién planifica?, y ¿Cómo se planifica?

Las respuestas a las tres preguntas anteriores ordenarán la presentación de esta sección. Para tal efecto, se han elegido algunas variantes de respuestas que evidentemente no incorporan todas las dimensiones existentes. Se entenderá que se planifica fundamentalmente para realizar un proyecto nacional de desarrollo<sup>62</sup> y que lo hacen los agentes políticos, económicos y sociales que tienen mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. Por último, la forma cómo se planifica se explicará fundamentalmente por la relación que el órgano de planificación establece con el sistema general donde éste se inserta.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>62</sup> El concepto de “proyectos nacionales de desarrollo” se asemeja en gran medida al de “estilos de desarrollo” formulado por Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe. Se ha preferido usar el primer término para obviar la larga discusión respecto a los elementos que definen un estilo de desarrollo y para enfatizar el carácter de proyecto o “estilo preferido”. En las publicaciones sobre estilos de desarrollo se ha aceptado que la estructura o estilo prevaeciente es, en parte, resultado de estilos anteriores. Los proyectos nacionales pretenden dar cuenta en forma explícita de los elementos centrales del “estilo preferido” ya que esto es lo que define para qué o quién se planifica. Sobre el concepto de “estilo preferido”; véase: Naciones Unidas, *Report on a Unified Approach to Development and Planning*, Informe preliminar del Secretario General (E/CN.S/477, 25 de octubre de 1972), p. 19.

## 1. Los proyectos nacionales de desarrollo. ¿Para qué se planifica?

Existen diversas formas de diferenciar las opciones globales de desarrollo económico y social. El concepto de sistema capitalista versus socialista ha sido uno de los más utilizados; éste, a veces, ha sido complementado con el concepto de estructura, que diferencia a los países según sus formas de operación y según su ubicación en el orden económico internacional (industrializado versus en vías de desarrollo). Estas categorías, por su grado de generalidad, no son muy útiles para analizar el caso latinoamericano pues se reducirían a diferenciar a Cuba del resto de las naciones de la región. Todos los demás países —según los criterios anteriores— podrían ser catalogados como economías mixtas en vías de desarrollo.

Estos países tienen como objetivo común lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, preservando la propiedad privada sobre los medios de producción y el mecanismo de mercado como principal asignador de recursos y, además, aceptando en diversos grados un sector estatal que participe directamente en el proceso productivo. Sin embargo, difieren en cuanto a la fórmula por utilizar para lograr esos objetivos y, en especial, al papel que le cabe al aparato gubernamental en la sociedad. Estas fórmulas o proyectos nacionales de desarrollo que propugnan los distintos países permitirán establecer diferencias entre ellos.

El concepto de proyecto nacional de desarrollo que será utilizado es definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominante; los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y el bienestar, y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado y tipo de "apertura" externa.

Cada proyecto nacional puede no estar ubicado en una categoría estrictamente definida, pues se los clasifica según situaciones predominantes pero no excluyentes. En todo caso, para cada uno de esos tres elementos se pueden distinguir tres tipos o modalidades relativamente definidos.

a) *El mecanismo de asignación de recursos.* Respecto a este elemento se distinguirá entre los que plantean que el mercado puede efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos y, por lo tanto, que el Estado apoya sólo en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano (mercado con Estado subsidiario); los que plantean que la existencia de mercados libres y eficientes es un requisito para lograr una eficaz asignación de recursos, pero que al Estado le cabe un papel importante en la promoción directa del crecimiento económico, no pudiéndose, por lo tanto, limitarlo a una actividad puramente subsidiaria (mercado parcialmente corregido); y, por último, los que plantean que el Estado debe tener una función reguladora del crecimiento y, por lo tanto, le otorgan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos (mercado regulado).

b) *Mecanismos para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso y el bienestar.* El tipo de políticas sociales estará fundamentalmente determinado por la relación que se postule entre crecimiento y bienestar. Respecto a esto se pueden distinguir tres tipos fundamentales. El primero plantea una equivalencia entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, da prioridad a los objetivos de crecimiento; sin embargo, reconoce la necesidad de que el Estado preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Por lo tanto, se reconoce el carácter subsidiario del Estado en esta materia (política social subsidiaria).

La segunda concepción no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento económico y bienestar social y, por lo tanto, define la acción social del gobierno como un objetivo en sí. Por esta razón, el Estado interviene y actúa directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en el bienestar del conjunto de la población y, en particular, de los bolsones de pobreza (política social complementaria).

La tercera concepción no sólo descarta la automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar, sino que, además, plantea la necesidad de definir la estrategia de desarrollo en términos de objetivos sociales. Por lo tanto, el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas se subordinan a la consecución de dichos objetivos sociales.

En concreto, esta concepción postula la necesidad de producir ciertas transformaciones en la estructura económica como un requisito para el logro de metas sociales (persecución directa de los objetivos sociales).

c) *El tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.* Aunque no hay duda de que el conjunto de los países de la región con economías mixtas han abierto, de una manera u otra, sus economías al mercado externo y, además, han permitido la penetración del capital extranjero, habría que diferenciar al menos tres tipos de situaciones que son las más comunes.

La primera corresponde a países en que el Estado apoya decididamente la consolidación y creciente entrada del capital extranjero y promueve una apertura casi irrestricta al mercado internacional (apertura amplia). La segunda situación está dada por países en que, en determinadas áreas, el Estado regula y condiciona la apertura al exterior y la penetración del capital extranjero (apertura regulada). Por último, se dan situaciones en que el Estado limita expresamente la acción del capital extranjero, dando preferencia o exclusividad a la empresa nacional, en determinados rubros considerados estratégicos para el desarrollo (apertura restringida).

d) *Tipología de proyectos nacionales de desarrollo.* Definidas algunas de las distintas características que puede tener cada elemento que define un proyecto nacional de desarrollo, queda la tarea de clasificar sistemáticamente estos últimos. A partir de los elementos definidos pueden surgir distintas combinaciones —pueden construirse 27 de éstas— y cada una de ellas constituirá un tipo de proyecto nacional de desarrollo. El cuadro 3 resume los elementos que conformarían cada uno de estos tipos.

De estas múltiples combinaciones de tipos de proyectos nacionales de desarrollo, se quieren señalar tres que parecen especialmente representativas de la situación de los países de la región.

La primera, que a los efectos de este trabajo se llamará de “mercado libre”, se caracteriza por los elementos de la columna 1 en el cuadro 3. En ella se plantea que es la empresa privada la que fundamentalmente debe impulsar el proceso de crecimiento. Sin embargo, para que ésta funcione efectivamente, debe existir una suerte de “institucionalidad del mercado” en que: a) el inversionista privado pueda acumular un excedente que al ser invertido y complementado con el capital extranjero dinamice la economía; b) los mercados puedan efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos; y c) el Estado apoye en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano. El Estado, por lo tanto, tiene la doble función de institucionalizar la existencia de mercados eficientes (de bienes y factores) y desarrollar algunas actividades que presentan un bajo nivel de rentabilidad privada, pero no así en términos sociales, y

que se consideran necesarias para lograr el objetivo de crecimiento y equidad. Entre estas actividades se encuentran la inversión en infraestructura, en servicios sociales y en algunas actividades que compensen los desequilibrios sociales (desnutrición, falta de vivienda, malas condiciones de salud, etc.).

El segundo tipo, que se denominará de "mercado parcialmente reformado" y es representado por la segunda columna del cuadro 3 plantea que al Estado le corresponde desarrollar una parte importante de la inversión productiva, manejar ciertos recursos de significación estratégica nacional, apoyar —al igual que en el caso anterior— el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano y proteger, en alguna medida, el capital nacional de la competencia externa.

Los dos tipos antes mencionados suponen una suerte de automaticidad en la relación entre crecimiento económico y mejoramiento en los niveles de vida del conjunto de la población. Por lo tanto, ponen especial énfasis en el crecimiento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica traerá consigo, en un período de tiempo razonable, una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Durante el período intermedio en que subsiste la pobreza extrema se propone, con mayor énfasis en el segundo caso, la aplicación de políticas compensatorias de los desequilibrios sociales que genera el crecimiento.

El tercer tipo representado por la tercera columna del cuadro 3 y que se denominará de "mercado orientado", desconoce expresamente la automaticidad de la relación entre crecimiento económico y bienestar social y, además, postula que el propio crecimiento económico necesita para perpetuarse, la acción promotora y racionalizadora del Estado y la participación de éste en el proceso productivo. Por lo tanto, el Estado debe tener una función dinamizadora y reguladora del crecimiento de modo de asegurar que éste no sólo sea acelerado, sino que, además, vaya acompañado de un proceso de redistribución de sus frutos. El sector público, en este caso, utiliza su capacidad de intervención en la estructura económica y social, promoviendo los cambios necesarios para lograr una fórmula de crecimiento que beneficie directa e indirectamente a las más amplias capas sociales, restringiendo la influencia del capital extranjero y reservando ciertas áreas consideradas estratégicas para el productor nacional. Este tipo postula que si se acepta efectivamente el objetivo de crecimiento, se debe tener conciencia que él supone un necesario proceso de cambio estructural, que afecte las variables que determinan el poder relativo de los propietarios de los distintos factores productivos.

Cuadro 3

## LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

Elementos que definen el proyecto nacional	Características de cada elemento que define un proyecto nacional		
	1	2	3
Mecanismo de asignación de recursos predominantes	A { Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado
Políticas sociales y de bienestar	B { Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de los objetivos sociales
Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	C { Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

## 2. Los actores de la planificación: ¿Quién planifica?

El Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo. Esto significa que solamente él puede establecer normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten los procesos económicos y sociales. Dado que el sistema de planificación formal se inscribe dentro del Estado y que sólo éste puede regular la ejecución de un plan, podría pensarse que el Estado es el único actor de la planificación. La acción del Estado, sin embargo, "no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales —y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo— son a la vez sujeto y objeto del proceso".<sup>63</sup> Por lo tanto, es posible identificar constelaciones de poder apoyadas en grupos sociales, que originan, formulan y ejecutan los proyectos nacionales de desarrollo en que enmarca la acción del Estado y, en concreto, el sistema de planificación. "Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente sino vinculados en una compleja trama de alianzas compromisos y antagonismos".<sup>64</sup>

De lo dicho, se puede deducir que, si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores.

Dada la diversidad de actores en el proceso, la multiplicidad de interrelaciones entre ellos y la heterogeneidad de realidades en la región se debe forzosamente en este análisis tratar de simplificar al máximo este tema, lo que se logra reduciendo el número de actores y considerándolos individualmente.<sup>65</sup>

Los actores reales y su grado de participación efectiva dependen de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que adopta una sociedad o que le es impuesto.<sup>66</sup> No es esta la oportunidad para encarar el estudio de la naturaleza de los proyectos sociopolíticos que hoy existen en la región. Por esta razón sólo se tratará de definir<sup>67</sup> algunos de sus actores: el aparato gubernamental, el sector privado nacional y los agentes extranacionales.

a) *El aparato gubernamental*. El aparato gubernamental, como representante del Estado, aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; como actor frente a la sociedad, y como mecanismo de integración y sustento del orden político.<sup>68</sup> Estas características

<sup>63</sup>O. Sunkel, "La tarea política y teórica del planificador en América Latina", en E. García (comp.), *Planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., p. 50.

<sup>64</sup>A. E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas*, op. cit.

<sup>65</sup>No se desconoce que la restricción del análisis a actores formalmente definidos es también engañosa ya que pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en la planificación y que no siempre actúan a través de los actores mencionados.

<sup>66</sup>La promoción de exportaciones no tradicionales, por ejemplo, introduce como actores de la planificación a grupos que hasta hace poco estaban ausentes. La importancia del proyecto político parece obvia y no es necesario recalcarla.

<sup>67</sup>Sólo se definirán estos actores ya que a lo largo del texto se analizará la forma en que éstos se incorporan al proceso de planificación.

<sup>68</sup>Al respecto, véase: Solari, Boeninger, Franco y Palma, op. cit., pp. 56-58.

dotan al aparato gubernamental de una cantidad de recursos políticos y normativos que lo convierten en un actor privilegiado del proceso.<sup>69</sup> A estos poderes normativos del Estado se le debe sumar su participación directa en la economía (servicios y empresas públicas), lo que dada la magnitud que esta participación tiene en los países de la región, su consideración adquiere especial relevancia.

El aparato gubernamental afecta al proceso de planificación de dos maneras importantes, aunque no con igual peso: el poder normativo le permite delimitar el comportamiento de los otros agentes y el poder económico le permite orientar —al menos parcialmente— la actividad social y económica hacia las metas del plan.

b) *Los actores extranacionales*. La importancia de los actores extranacionales reside en que éstos planifican sus propias decisiones, sin que, en la mayoría de los casos, el aparato gubernamental<sup>70</sup> disponga de herramientas de política efectivas para afectar o dirigir estas decisiones.

Se pueden distinguir tres actores externos: los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento; los acuerdos de integración económica; y la empresa transnacional. De éstos, el último tiene mayor importancia como actor ya que la acción de los otros se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los propios gobiernos.<sup>71</sup> En cambio, “el poder y expansión (de la empresa multinacional) le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia”.<sup>72</sup>

Evidentemente, mientras mayor sea la participación no regulada de la empresa multinacional en la economía, menores serán las posibilidades del sistema de planificación para afectar globalmente la estructura económica, ya que este tipo de empresa introduce incertidumbres adicionales respecto a las que se generan internamente en la economía.

c) *Los agentes privados internos*. Para analizar la influencia de los agentes privados internos en la acción planificadora, se considerarán sólo dos de sus principales componentes: los empresarios y los trabajadores organizados (sindicatos).<sup>73</sup> Estos actores tienen muy diversos recursos de poder y los usan en diferentes instancias.

Es claro que ciertos objetivos de un sistema de planificación son imposibles de obtener sin algún grado de participación o, por lo menos, de aceptación y cooperación voluntaria por parte de estos

<sup>69</sup> La efectividad del aparato gubernamental en el uso de este poder depende fundamentalmente del grado de coherencia —en cuanto planificador— que éste logre. Este tema será más profundamente discutido en la sección 3 de este capítulo.

<sup>70</sup> El aparato gubernamental normalmente le fija las “reglas del juego” al capital extranjero. Al respecto conviene recalcar la importancia de los “códigos de conducta” para los conglomerados multinacionales, que han surgido de diversos foros internacionales. Estos “códigos” claramente fortalecen a la planificación estatal ya que ésta puede esperar un comportamiento más “regular” del agente transnacional.

<sup>71</sup> Los acuerdos de integración económica, sin embargo, tienden a adquirir especial relevancia para la planificación ya que amplían el horizonte en que ésta se desenvuelve.

<sup>72</sup> Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multinational Corporation in World Development*, Nueva York, 1973, p. 71.

<sup>73</sup> Indudablemente existen otros agentes privados tales como los partidos políticos, las cooperativas, los grupos de presión regional y los gremios corporativos.

agentes. Por esta razón, el sistema de planificación en muchos países ha venido incorporando en forma creciente la participación de los agentes privados.

Entre estos agentes privados, los empresarios se han convertido en actores notablemente más destacados del proceso de desarrollo y de planificación en la región. Por otra parte, la planificación es una práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia. Para desarrollar esta tarea cuentan con técnicos altamente calificados —normalmente de mayor calificación que los del sector público— y con la información de tipo micro y macroeconómico que el sector público pone a su disposición.

Si bien es cierto que el agente privado empresarial en la mayoría de los casos, cuenta con canales de comunicación con el sistema de planificación que son más efectivos y expeditos, los sindicatos, a su vez, cuentan con efectivas herramientas de presión. El grupo sindical, en general, ha sido capaz de utilizar estos instrumentos para hacer efectivos sus intereses y reivindicaciones.

### 3. Concepciones de la planificación ¿Cómo se planifica?

Si se reconoce el hecho de que la planificación económica es globalmente aceptada y utilizada, lo que parece pertinente analizar es el grado y forma en que ésta se concibe. El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación.<sup>74</sup>

Estos elementos serían:

- Un agente, es decir, un individuo o un grupo de individuos cuya profesión sea la planificación, con un status socialmente reconocido como tal;
- Una agencia (o todo un sistema institucional) encargada; por ley o por la costumbre, de llevar a cabo todo o parte del proceso de planificación;
- Un sujeto de planificación claramente identificado, lo cual supone un conocimiento sustantivo de las estructuras y procesos involucrados en éste;
- Un proyecto de cambio (o una imagen-objetivo) políticamente viable, diferente de una trayectoria tendencial;
- Un sistema de prioridades y asignación de recursos distinto del correspondiente al mercado;
- Un procedimiento formal para organizar todos los elementos anteriores.

En las economías mixtas de la región se pueden encontrar todos los elementos anteriores, pero el “sujeto de planificación” cambia en algunos casos, el papel de otros elementos. Es, por tanto, el estudio de la relación del sistema de planificación con el sistema general donde se inserta lo que nos interesa analizar. Esto se hará a través de la revisión de tres criterios. Cada uno de estos criterios se caracteriza por la definición de dos puntos extremos de un *continuum*; los países, obviamente, no se situarán estrictamente en los puntos extremos, pero la tendencia manifiesta hacia uno de ellos

permitirá establecer ciertas categorías que definan la concepción de la planificación prevaleciente en ellos.<sup>75</sup>

a) *La planificación reguladora versus la planificación subsidiaria.* La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos privados para que éstos, mediante su acción, logren, lo más efectivamente posible, los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, por el contrario, busca el logro de estos objetivos fundamentalmente a través de una acción directa o indirecta del Estado en la economía.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

I) Si bien es cierto que ambas aceptan algún nivel de regulación del sector público (planificación imperativa), la planificación subsidiaria pone especial énfasis en la definición de criterios de decisión y, en ciertos casos, en la fijación de reglas o normas de cumplimiento obligatorio. La planificación reguladora pone énfasis en la adopción de planes de acción específicos que son controlados de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan sectorial que corresponda.

La diferencia fundamental, sin embargo, se refiere a la relación de la planificación con el sector privado. El tipo regulador hace uso de la planificación inductiva, y actúa sobre los parámetros económicos en que los agentes privados basan sus decisiones para así guiarlas. El tipo subsidiario se sirve de la planificación indicativa para proveer información (fundamentalmente respecto al comportamiento de ciertas variables en el futuro y a la escasez relativa de ciertos factores productivos) que permita a los agentes económicos privados lograr decisiones más racionales y coherentes con la estrategia de desarrollo.

Por lo tanto, en un caso —la subsidiaria—, la planificación es hecha y realizada efectivamente por el sector privado que cuenta con el apoyo, en cuanto a información, del sector público. En el otro, el centro de decisión o ejecución del plan se encuentra en el sector público que, mediante la operación de ciertos mecanismos, guía la acción del sector privado. La función pública, por lo tanto, es más específica, detallada y activa en este caso.

II) El tipo de planificación subsidiaria entiende la acción del Estado en como general complementaria de la gestión privada. La planificación reguladora entiende al Estado como un centro de toma de decisiones, con propósitos comunes que reflejan el interés público y que tiene el "mandato" de hacer realidad los objetivos básicos del desarrollo según han sido estipulados por la sociedad.

Por último, existe una diferencia en la capacidad que cada una tiene de afectar la estructura económica y social existente. La planificación subsidiaria, al entronizar al mercado como mecanismo de asignación de recursos tiende a confirmar y reforzar la estructura económica y social existente. La planificación reguladora, por el contrario, dispone de los mecanismos necesarios para transformar la estructura existente; nótese que esto no se refiere exclusivamente a una transformación

<sup>75</sup> En esta sección se recurre muy ocasionalmente a citas o transcripciones. Ello no indica, en absoluto, pretender asignarse todas las ideas aquí expuestas. Por el contrario, en la medida que lo que se intenta es sistematizar conceptos ya aceptados y hacerlos funcionales a la tarea que se ha emprendido no se pretende adoptar una posición de originalidad. A lo largo del texto se reconocerán ideas de diversos autores. Un libro particularmente importante en la elaboración de la presente sección fue el de D. Gillingwater, *Regional Planning and Social Change*, Mass., EE. UU., 1975.

estructural global sino, además, a transformaciones parciales como podría ser la de la estructura de la oferta, la distribución del ingreso y otras.

b) *La planificación a base de proyectos y programas versus la planificación comprehensiva.* La planificación a base de proyectos y programas se caracteriza por seleccionar, evaluar, realizar y coordinar acciones sectoriales o individualizadas, fundamentalmente a través de instituciones públicas. Este tipo de planificación, por lo tanto, entiende el plan de desarrollo como la selección de un subconjunto coherente entre la totalidad de opciones de acción de que el Estado dispone. El papel del planificador, por ende, es el de elegir los proyectos que dentro de las restricciones vigentes procuren la solución concreta de ciertos problemas considerados prioritarios y que sean preferibles a otras opciones existentes. La planificación nacional debiera ser el agregado coherente de los proyectos seleccionados.

La planificación comprehensiva, en cambio, tiende a cubrir al conjunto del espacio económico y social, analizando la totalidad de sus variables globales, y sus interrelaciones, para afectarlas en forma conjunta. Este tipo de planificación se entiende como el proceso mediante el cual se generan y evalúan opciones de desarrollo global, que son analizadas y decididas por los agentes sociales o sus representantes políticos para, más tarde, ser reconciliadas en planes globales regionales, sectoriales y en proyectos específicos.

Las diferencias fundamentales entre estas dos concepciones de la planificación son:

I) La planificación a base de proyectos y programas debiera contar con una función-objetivo de orden cuantitativo clara y definida que permita al planificador elegir entre los proyectos optativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta función-objetivo no existe o tiene alcance limitado por la cantidad de información disponible. Estos hechos determinan que la selección de proyectos sea una decisión, más o menos arbitraria, del planificador o del ejecutivo.

La planificación comprehensiva reconoce que no existe una función de orden matemático-cuantitativo que fije prioridad de objetivos, ni la capacidad para construirla, y por lo tanto presenta opciones amplias que la comunidad o sus representantes seleccionan.

II) La planificación comprehensiva se basa en una imagen-objetivo amplia y explícita que considera todas las variables del desarrollo y sus interrelaciones; por lo tanto, requiere la acción de un organismo de planificación que sea capaz de tener un impacto sobre el conjunto de variables que influyen en la obtención potencial de esta imagen-objetivo.

La planificación a base de proyectos y programas entiende su cometido como el de superar un conjunto de problemas que pueden ser atacados separadamente, incluso por agencias distintas. El sistema de planificación, por lo tanto, sólo debe coordinar los programas de acción de las diferentes agencias sin necesariamente afectar el conjunto de variables envueltas.

III) La efectividad en la aplicación de una estrategia de desarrollo mediante la planificación a base de proyectos y programas depende básicamente del grado de participación directa del Estado en la economía. A mayor participación mayores son las posibilidades de afectar el rumbo del conjunto de la estructura económica y social.

La efectividad de la planificación comprehensiva, al contrario, depende de los medios (indicativos versus inductivos) con que el planificador cuente para afectar el comportamiento del sector privado,

y, además, del grado de desarrollo institucional —en magnitud y capacidad— del sistema de planificación.

c) *La planificación normativa versus la planificación adaptable o "adaptativa"*. La planificación normativa se fija ciertos fines y objetivos de carácter general y estable, y adecua sus medios a la consecución de estos fines.

La planificación adaptativa no sólo adecua los mecanismos de ejecución, sino que también acepta corregir los objetivos del plan durante la realización de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y medioambientales.

Esta diferenciación tiene un grado de especificidad mayor que las anteriores ya que se presenta en la fase operacional de un proceso de planificación, y por lo tanto, al nivel de los fines específicos. Evidentemente, un tipo de planificación que no comprenda la fase operativa global será esencialmente normativo ya que no considera la necesaria adecuación de los instrumentos, prioridades y objetivos de corto plazo.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

I) La planificación normativa consiste en la ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. La planificación adaptativa no hace tal ordenación sino que a través del plan operacional ajusta los objetivos de corto plazo de acuerdo con las cambiantes restricciones socioeconómicas y naturales, de tal forma de avanzar hacia la consecución de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

II) La fase de retroalimentación, evaluación *ex-post* de resultados y estudios de coyuntura es absolutamente esencial para la modalidad adaptativa ya que en ella encuentra "la materia prima" para planificar la acción del próximo período. Esta fase no sólo requiere un equipo técnico que la desarrolle sino, además y fundamentalmente, formas de participación de la población, que percibe directamente los resultados de la aplicación del plan y de las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La planificación normativa, por el contrario, sólo requiere un equipo que controle los resultados del grado de avance de los proyectos y programas según lo estipulado en el calendario del plan, para así adecuar sus instrumentos de política.

d) *Tipología de las concepciones de la planificación existentes en la región*. A partir de los tres criterios mencionados se puede construir una tipología de las concepciones de la planificación pre-valetientes en la región. Como ya se dijo, existen dos concepciones de orden general (subsidiaria versus reguladora, y de proyectos y programas versus comprensiva) y una de tipo más específico (normativa versus adaptativa). A partir de los primeros dos criterios se puede encontrar cuatro combinaciones posibles: subsidiaria y comprensiva (SC); subsidiaria y de proyectos y programas (SP); reguladora y comprensiva (RC), y reguladora y de proyectos y programas (RP).

Al sumarse el criterio más específico (normativa versus adaptable) se tiene potencialmente ocho tipos. Sin embargo, existen ciertas combinaciones que no pueden darse. La modalidad "reguladora y de proyectos y programas", por ejemplo, sólo puede ser normativa ya que plantea proyectos y programas para el sector público y a éste sólo le corresponde definir, en el curso del proceso de ejecución, las políticas o acciones más adecuadas y no le concierne la transformación de los objeti-

vos. Con el ánimo de simplificar el análisis se hará referencia a sólo cuatro de estas combinaciones que parecen ser las más relevantes para la región.

I) *La modalidad subsidiaria, comprehensiva y normativa (SCN)*. Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos, en forma individual (sean públicos o privados), los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es, reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. Al órgano de planificación, se le asigna, como función principal, la de proveer dicha información en forma comprehensiva y, en algunos casos, establecer criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las opciones de inversión.

La planificación subsidiaria implícitamente acepta la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisión de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales (fundamentalmente privados). La suma de estas decisiones racionales permitiría que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar ni controlar las acciones conducentes a la ejecución de una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de ejecución recae en los agentes económicos privados, y por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción —en lo que al Estado se refiere— es esencialmente normativa ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos e, incluso, la decisión de descartarlos.

II) *La modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN)*. Esta modalidad concibe la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, ejecución y control de proyectos y programas específicos para el sector público, los que además deben ser coordinados para darles coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de ejecución del conjunto de las opciones posibles. Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de política de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esa tarea; al mismo tiempo procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todo su esfuerzo a la solución de ciertos problemas mediante la realización de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la eficacia que logre esta modalidad en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implementar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.

III) *La modalidad reguladora, comprehensiva y adaptativa (RCA)*. Según esta concepción la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina y ejecuta una opción de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes prospectivos de carácter global, regional y sectorial y la de ejecución a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan prospectivo, sino que los adecua de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, así como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además, se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas, medioambientales y sociales, que surgen de la negociación y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa) para el sector público e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basa sus decisiones el sector privado.

IV) *Modalidad reguladora, comprehensiva y normativa (RCN)*. Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y prospectivos que, a través de la definición de los principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de la acción y promoción del desarrollo que se han asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, en esta fase operativa del plan, la concepción RCN o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las previsiones necesarias para adaptarse a las cambiantes circunstancias y, por lo tanto, adquiere características normativas.

#### **D. La organización del sistema y los estilos de planificación**

La organización del sistema de planificación se entenderá como el tipo de relación que existe entre el órgano de planificación y el resto del sector público que de alguna forma participa en el proceso de planificación. Esta relación asume modalidades diversas según los distintos países y, de alguna forma, ellas deben o deberían corresponder a la variedad de estilos de planificación que hoy prevalecen en la región.

Para descubrir la relación que existe entre la organización del sistema y los estilos de planificación se fijará la atención preferentemente en el proceso de elaboración y diseño de los planes. Una evaluación de lo que en esta materia ocurre en la región permite distinguir, por lo menos, tres tipos de relación entre el órgano de planificación y el resto del sector público.

En el primero, el papel central en el diseño del plan corresponde a los ministerios (de dirección general y sectoriales) y otras entidades del sector público. Al órgano de planificación sólo le cabe, en consecuencia, coordinar los planes de corto, mediano y largo plazo y hacer compatibles el uso de los recursos existentes con los objetivos que las entidades públicas se fijan de manera relativamente autónoma. Evidentemente, esos objetivos deben ser coherentes con los objetivos nacionales,

y es probable que sean vetados en caso contrario, pero lo importante es que es la entidad pública correspondiente la que los determina, adoptándoseles efectivamente en la medida en que existen recursos para llevarlos a cabo. Además de esta labor el órgano de planificación proporciona ciertos criterios e información que el resto del sector público utiliza para decidir sobre los proyectos y programas que ha de realizar.

Este tipo está claramente representado por el caso de Argentina, en que la autonomía de las distintas entidades públicas es especialmente evidente en los sectores sociales. En alguna medida habría que incluir aquí el caso de México<sup>76</sup> (hasta el actual plan de desarrollo) y el de Chile.<sup>77</sup> La característica central de esta modalidad de organización es el papel asesor que le corresponde al órgano de planificación y el carácter autónomo del proceso de toma de decisiones.

Tanto en el segundo como en el tercer tipo de relación que se observa, el órgano de planificación ocupa una posición central en el proceso de planificación. La diferencia radica en que en el segundo tipo el sistema interviene de acuerdo con una modalidad que puede calificarse de negociación descentralizada, mientras que en el tercero esa negociación está centralizada —o autocontenida— en el propio órgano de planificación.

En la modalidad de negociación descentralizada, el órgano central de planificación cuenta con representación sectorial (en la administración descentralizada), lo que permite elaborar conjuntamente con cada institución el plan de acción de ésta. Posteriormente, el órgano central coordina los trabajos parciales de planificación y produce un plan nacional con la intervención del Consejo Superior o del Consejo Asesor, según sea el caso. Este tipo de relación se observa en Brasil y Perú, y en cierta medida en Ecuador, Paraguay y los países pequeños del Caribe.<sup>78</sup> Esta modalidad, por lo tanto, se caracteriza por la función coordinadora que tiene el órgano de planificación y el carácter negociador —aunque descentralizado— del proceso de toma de decisiones.

En la modalidad de negociación (o intervención) centralizada, el sistema de planificación, organizado en torno al Consejo Superior y al órgano central, tiene en teoría una competencia directiva sobre la acción del conjunto del sector público. Aquí, el Consejo Superior fija los objetivos y alcances de la política como instancia de negociación y coordinación institucional. A su vez, el órgano central está encargado de la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo (globales, secto-

<sup>76</sup> En México, el sistema de planificación se comportaba en la práctica de esta forma, pese a lo que se podría esperar dado su diseño formal, particularmente después de la última reforma administrativa. Hasta la aprobación del actual plan de desarrollo, la posibilidad de aplicar una planificación global a la economía mexicana y, en particular, al sector público, se hacía difícil ya que ello supondría alterar el complejo y delicado sistema de relaciones del Presidente con los diferentes sectores entre los cuales se reparten las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas estatales o de participación estatal.

<sup>77</sup> En el caso chileno, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) tiene una participación central en el establecimiento de criterios de evaluación económica y social para los proyectos de la inversión financiados directa o indirectamente por el gobierno. Además, tiene tuición sobre las Secretarías Regionales de Planificación, que cumplen múltiples funciones: preparación de planes de desarrollo regional; presupuestación regional; evaluación e información sobre el cumplimiento de políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto; asistencia técnica a gobiernos provinciales y municipales, y a empresas públicas regionales; apoyo y asesoría a la administración pública regional. Finalmente actúan de eslabón con el sector privado y analizan permanentemente la situación económica.

<sup>78</sup> En la mayoría de estos países existe un Comité de Coordinación Interdepartamental, integrado por los secretarios de Estado que evalúan proposiciones de proyectos y programas, y además hace propuestas al sector de planificación, que cuenta con representantes de cada ministerio.

riales, intersectoriales), de la cooperación técnica y financiera internacional, y del desarrollo administrativo del sector público. En este tercer tipo se incluye la mayoría del resto de los países de la región, especialmente Cuba, Bolivia y México (después del último plan). Este tercer tipo se caracteriza por el papel ejecutivo del órgano de planificación y el carácter centralizado —aunque con la participación de diversas instituciones públicas— del proceso de toma de decisiones.

En la ejemplificación que se hace de los países en los cuales se dan los diversos tipos de organización del sistema de planificación se puede encontrar alguna correlación con los países que muestran los diversos estilos de planificación. Esta correlación no es, ni mucho menos, absoluta por diversas razones. Entre ellas, el hecho de que normalmente haya un desfase o rezago entre el período en que se decide reorganizar el sistema de planificación para darle un nuevo rumbo —por lo tanto, un nuevo estilo— y el período en que ese nuevo estilo se aplica. Por lo tanto, el sistema de planificación podría concordar con el estilo de planificación deseado y no con el efectivo. La segunda razón, que interesa explorar aquí, es que no existe correspondencia entre organización y estilo de planificación, debiendo existir tal correspondencia.

El primer tipo de organización del sistema de planificación —aquel en que el órgano de planificación tiene, fundamentalmente, una función asesora— corresponde a las necesidades institucionales que plantea el estilo 1 de planificación. Ya se vio que en este estilo el Estado se sirve de su instrumental para apoyar el desarrollo de las instituciones ejes de su proyecto nacional y que son estas instituciones las que realmente llevan a efecto el proceso de planificación. El órgano de planificación, por tanto, tiene como misión fundamental apoyar y asesorar el proceso de toma de decisiones de estas unidades. En este sentido, parece adecuado que el órgano de planificación —en el estilo 1— tenga una función fundamentalmente asesora y se concentre en la producción de información y criterios de decisión para las distintas reparticiones del sector público y privado.

El estilo 2 de planificación se caracteriza por orientarse fundamentalmente al diseño de proyectos y programas que tienden a atacar, por separado, diversos problemas de la estructura económica y social. En este sentido, parece apropiado que en los países que adoptan este estilo se dé carácter coordinador al órgano de planificación —para asegurarse que estos proyectos y programas, en forma conjunta, sean capaces de atacar los problemas para los cuales fueron diseñados— y, además, un carácter descentralizado al proceso de toma de decisiones ya que la ejecución del plan se hace en forma descentralizada. Por lo tanto, parece haber una clara correlación entre el estilo 2 de planificación y la forma coordinadora y de negociación descentralizada que adquiere la organización del sistema de planificación.

Los estilos 3 y 4 se caracterizan por introducir y tender a solidificar profundas transformaciones en la estructura económica y social. Para tal efecto necesitan comprometer al conjunto del aparato gubernamental en la realización de ciertas tareas que normalmente exigen la concurrencia de más de una repartición pública. El carácter ejecutivo y directivo del órgano de planificación que caracteriza al tercer tipo de organización del sistema de planificación parece especialmente apropiado para estos efectos. Para lograr el compromiso efectivo de las distintas reparticiones públicas con los objetivos y tareas del plan parece fundamental llevar a efecto el proceso de negociación centralizada que este tipo de organización de la planificación propone. De esta forma se homogenizan criterios y se logran acuerdos de acción conjunta entre las distintas reparticiones públicas para lograr los

grandes objetivos de transformación del plan.

De la discusión anterior podría deducirse que existe una correspondencia funcional entre organización del sistema y estilo de planificación. Aún más, se puede notar que en la mayoría de los países la organización del sistema de planificación concuerda con el estilo de planificación que ellos promueven. Las excepciones están dadas por los países que aplican el estilo 2 de planificación y en que la organización del sistema se caracteriza por la negociación centralizada y el carácter ejecutivo del órgano de planificación (propio de los estilos 3 y 4). Esta discrepancia puede ser explicada por el deseo que han declarado algunos de los países que han adoptado el estilo 2, de dar un carácter más comprensivo al proceso de planificación. Este deseo, en muchas ocasiones, ha redundado en reformas administrativas que dan a la organización del sistema de planificación un carácter que no necesariamente corresponde a la práctica de la planificación en este momento; aunque sí representa el deseo de lograr una práctica y, por lo tanto, un estilo de planificación distinto al actual.

Podría pensarse que el tercer tipo examinado es el que más favorece una influencia efectiva del sector de planificación en las decisiones sobre política económica y social, y que por ello es también el más recomendable. Sobre este punto, conviene advertir lo siguiente.

Por una parte, se debe reconocer que hay países —sobre todo en el estilo 2— para los cuales el problema básico reside en la construcción y fortalecimiento de estructuras e instituciones capaces de desempeñar con éxito funciones de diagnóstico y análisis, conjuntamente con la formación de recursos humanos calificados para esas tareas. En estos casos, sería prematuro enjuiciar las experiencias de planificación con arreglo a metas institucionales demasiado exigentes. Ello podría tener efectos negativos para la consolidación del sistema de planificación en el largo plazo.

Por otra parte, no se puede juzgar la influencia efectiva del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones sólo a partir de sus relaciones formales con el resto del sector público. Así, aun en los casos caracterizables en función del primer tipo observado, las funciones de coordinación y compatibilización radicadas en el órgano planificador constituyen recursos potenciales de poder, cuyo empleo sistemático puede conseguir para el sistema de planificación un grado de influencia importante. A la inversa, en los casos incluidos en el tercer tipo las circunstancias específicas pueden neutralizar la mayor eficacia potencial implícita en el mayor volumen y mejor calidad de los recursos formales a disposición del sistema de planificación.

La experiencia brasileña constituye un buen ejemplo de la falta de correspondencia entre el diseño formal y la participación efectiva en las decisiones. Formalmente, el sistema de planificación brasileño es del segundo tipo observado; considerando su evolución reciente, es probablemente uno de los pocos casos en que el sector de planificación se ha constituido con todo éxito en una instancia centralizadora del proceso de toma de decisiones.

Por ello, es necesario examinar las condiciones que afecten a la participación efectiva en las decisiones sobre política económica y social.

Por último, cabe recordar que la evaluación que se haga de la organización del sistema de planificación debe ajustarse a los objetivos y, por lo tanto, al estilo de planificación que se desee implantar. En este sentido sería inútil, por ejemplo, exigir una organización del tipo centralizado y ejecutivo a un país que adopta el estilo 1. Por el contrario, parece más apropiado y funcional en este caso una organización del tipo asesor.