

8 2ej
00881



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL
CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
PABLO NUDELMAN URIBE

**DIRECTORES DE TESIS: SOFIA MENDEZ VILLARREAL
GERARDO FUJII GAMBERO**

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PLANIFICACION ECONOMICA Y NACIONAL.
CONCEPION FUNDAMENTALES.

Página	Capítulos y apartados.
1	Indice general
	PROLOGO.
4	1.- Antecedentes.
6	2.- Objetivos.
8	3.- Orientación conceptual.
10	4.- Metodología.
12	5.- Presentación del texto.
	INTRODUCCION.
15	Presentación
17	1.- Siglo XX. Praxis de la planific. económica.
22	2.- Problemas filosóficos, ideológicos y políticos.
29	3.- Experiencia latinoamericana.
33	4.- Crítica a los enfoques.
39	5.- Hacia un nuevo enfoque.
	<u>PRIMERA PARTE.</u>
	<u>CONCEPION GENERALES DE PLANIFICACION.</u>
42	Presentación.
	CAP 1. PLANIFICACION Y PLAN
44	1.1.- Introducción.
47	1.2.- Definición de planificación y plan.
50	1.3.- Requisitos para hacer planificación.
53	1.4.- Planificación y gestión.
57	1.5.- Formulación de un plan.
	CAP 2. CONTENIDOS DEL PROCESO DE FORMULACION.
60	2.1.- Introducción.
61	2.2.- Diagnóstico.
64	2.3.- Prognosis.
68	2.4.- Plan.
72	2.5.- Técnicas de planificación.
	CAP 3. EL PROCESO DE PLANIFICACION.
80	3.1.- Introducción.
82	3.2.- El proceso y sus fases.
86	3.3.- Formulación: antecedentes y diseño.
90	3.4.- Formulación: elaboración y aprobación.
93	3.5.- Seguimiento: control, evaluación y ajustes.

Página	Capítulos y apartados.
	CAP 4. ALGUNOS CONCEPTOS IMPORTANTES.
100	4.1.- Introducción.
101	4.2.- Acciones, políticas, estrategia y táctica.
107	4.3.- Planificación y poder.
111	4.4.- Participación en la planificación.
115	4.5.- Integración de planes.
	CAP 5. EPISTEMOLOGIA Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACION.
118	5.1.- Introducción.
119	5.2.- Ciencia y técnica.
124	5.3.- La planificación en el campo del conocimiento.
129	5.4.- Enfoques: campo y cobertura..
132	5.5.- Enfoques: resultados, incertidumbre, otros.
	SEGUNDA PARTE.
	ECONOMIA Y PLANIFICACION.
139	Presentación
	CAPITULO 6.- EL SISTEMA SOCIAL Y SUS COMPONENTES.
141	6.1.- Introducción.
144	6.2.- El sistema social.
147	6.3.- El ecosistema.
150	6.4.- El sistema cultural.
154	6.5.- El sistema político.
	CAPITULO 7.- ACTIVIDAD Y SISTEMA ECONOMICO.
159	7.1.- Introducción.
161	7.2.- Actividad económica.
164	7.3.- El sistema económico.
167	7.4.- Sistema económico: componentes, niveles y estructuras.
172	7.5.- Sistema económico: relaciones con otras estructuras.
	CAP 8. PLANIFICACION ECONOMICA Y NACIONAL,
180	8.1.- Introducción.
183	8.2.- Objetivos y alcances.
186	8.3.- Principios para su aplicación integral.
188	8.4.- Agentes de la planificación económica.
190	8.5.- Planificación nacional.

Página	Capítulos y apartados.
	CAP. 9. ESTADO Y PLANIFICACION.
194	9.1.- Introducción.
195	9.2.- Nación, Estado, Gobierno.
197	9.3.- El Estado en la economía.
199	9.4.- El Estado en la planificación económica.
207	9.5.- Estado y planificación nacional.
	CAP 10. SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION. (SNP).
205	10.1.- Introducción.
206	10.2.- Definición de un SNP.
208	10.3.- Componentes del SNP.
213	10.4.- Areas de ejecución de los planes.
216	10.5.- Institucionalización jurídica de un SNP.
	TERCERA PARTE.
	LOS PROCESOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.
219	Presentación.
	CAP 11. ASPECTOS BASICOS DEL PROCESO.
221	11.1.- Introducción.
222	11.2.- Los productos del SNP.
225	11.3.- Clasificación de planes.
231	11.4.- Relaciones entre planes.
234	11.5.- Las técnicas en planificación económica.
	CAPITULO 12.- EL CORTO PLAZO. LA PLANIFICACION ANUAL.
239	12.1.- Introducción.
240	12.2.- Características.
242	12.3.- Principales productos.
249	12.4.- El proceso de corto plazo
251	12.5.- Formulación de planes anuales.
	CAPITULO 13.- PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO.
258	13.1.- Introducción.
259	13.2.- Características.
261	13.3.- Principales productos.
271	13.4.- El proceso de mediano plazo.
273	13.5.- Formulación de planes de MP.

Página	Capítulos y apartados
	CAPITULO 11.- PLANIFICACION DE LARGO PLAZO.
277	11.1.- Introducción.
279	11.2.- Proyecto Nacional. Características y contenido.
282	11.3.- El proceso de definición del Proyecto Nacional.
287	11.4.- Proyecto Nacional y planificación.
291	11.5.- Otros planes de largo plazo.
	CAP 15. EL PROCESO INTEGRADO DE PLANIFICACION.
296	15.1.- Introducción.
298	15.2.- Comparación entre procesos LP, NP y CP.
303	15.3.- Integración de los procesos.
307	15.4.- Participación . Centralización. Neutralidad.
312	15.5.- Iteratividad de los procesos.
	CUARTA PARTE
	ESTRUCTURA ORGANICA DEL SNE.
314	Presentación.
	CAP 16. ASPECTOS ORGANICOS BASICOS.
315	16.1.- Introducción.
316	16.2.- Subsistemas en el SNP.
322	16.3.- El sector público central.
327	16.4.- Integración de la sociedad.
329	16.5.- Construcción y consolidación.
	CAP 17. EL SUBSISTEMA CENTRAL.
334	17.1.- Introducción.
337	17.2.- Organismo central de planificación. (OCP)
344	17.3.- La administración global en el SNP.
349	17.4.- La administración general en el SNP.
353	17.5.- La sociedad en la planificación central.
	CAP 18. SUBSISTEMAS SECTORIALES DE PLANIFICACION.
358	18.1.- Introducción.
359	18.2.- El sector público en los subsistemas sectoriales.
366	18.3.- Relaciones con el nivel central e intersectoriales.
371	18.4.- Planificación de empresas públicas.
377	18.5.- La sociedad en la planificación sectorial.

Página	Capítulos y apartados
	CAP 19. SUBSISTEMAS TERRITORIALES DE PLANIFICACION.
380	19.1.- Introducción.
382	19.2.- El sector público en los subsistemas territoriales.
388	19.3.- Relaciones con otros subsistemas del SNP.
393	19.4.- Planificación municipal.
397	19.5.- La sociedad en la planificación territorial.
	CAP 20. SUBSISTEMAS DE APOYO.
399	20.1.- Introducción.
401	20.2.- Subsistema de capacitación .
408	20.3.- Subsistema de proyectos.
414	20.4.- Subsistema de informática
418	20.5.- Otros subsistemas de apoyo.
421	ANEXO BIBLIOGRAFICO.

INDICE DE CUADROS.

Página	Cuadro.
57a	1.- Esquema de formulación de un plan.
84a	2.- Proceso general de planificación.
225a	3.- Clasificación tradicional de planes
228a	4.- Planes nacionales. Cobertura de variables y sectores
231a	5.-Relaciones entre planes.
250a	6.-Proceso de planificación de corto plazo
251a	7.- Formulación de planes anuales.
271a	8.- Proceso de planificación de mediano plazo.
283a	9.- Planificación de largo plazo. Definición de un Proyecto Nacional.
303a	10.- Integración de planes (A).
305a	11.- Integración de planes (B).
323a	12.- Estructura institucional de la administración pública central.

EROLQGGQ.

1. - ANTECEDENTES.

La planificación económica, empleada a nivel nacional, ha tenido un gran auge y avance en el presente siglo. Este es un hecho que puede constatarse tanto en los países del Área socialista como en los del Área capitalista, lo que es natural porque ninguna sociedad compleja como son las actuales puede administrarse sin planificar en alguna forma su quehacer.

Lamentablemente, la conceptualización del tema fué convertida en centro de las controversias acerca de las ventajas y desventajas de los sistemas políticos que han polarizado a las sociedades del siglo XX. Esto dió margen a la introducción de fuertes sesgos ideológicos que desvirtuaron el entendimiento de esta disciplina hasta el extremo de negar absurdamente lo que la realidad práctica muestra en forma palpable.

Lo curioso del caso es que los dos polos, buscando diferenciarse a cualquier costo, han coincidido en sus prejuicios y equívocos. Para ambos, la planificación sólo cabía en el sistema socialista, que negaba la función orientadora del mercado y lo suponía cabalmente reemplazada por las decisiones planificadas; también ambos aseguraban que el sistema capitalista no necesitaba de la planificación porque disponía, y creía, en la exclusiva guía del mercado para la toma de decisiones.

De estos planteamientos, a todas luces excesivamente ideologizados, se desprenden la mayor parte de los errores que han impregnado y restado eficacia a la práctica de la planificación económica, especialmente en América Latina.

Dicha situación se manifiesta principalmente en el campo académico. En el de los hechos prácticos, generalmente los que tienen las responsabilidades de conducción de las sociedades, cuando lo consideran necesario, pasan por encima de prejuicios y limitaciones y hacen lo que parece más conveniente para los intereses que representan en las circunstancias que se viven.

Consideramos que la planificación económica está llamada a seguir desempeñando un papel de primer plano en la administración de las sociedades modernas y que puede constituirse en un instrumento realmente útil para ayudar a superar los problemas del subdesarrollo. Pero, para que eso suceda, creemos que es indispensable hacer el esfuerzo de reformular conceptos tradicionales, plagados de inconsistencias que van en desmedro o nulifican su utilidad potencial.

Los cambios políticos e ideológicos que se están verificando a comienzos de esta última década de la centuria y del milenio, traen consigo elementos que facilitarán la aceptación de estos planteamientos, los que eran rechazados de plano hasta hace pocos años.

2.- OBJETIVOS.

La tesis procura replantear en forma integral y objetiva los conceptos fundamentales de planificación económica y de planificación nacional, de manera hilvanada y coherente, definiendo con la mayor precisión posible las categorías y términos que se emplean. Se ha tenido especial cuidado en levantar las barreras ideológicas excesivas con que se acostumbra analizar este tema.

Aunque el propósito central es contribuir al avance y la comprensión de esta disciplina, atendiendo a la escasez de material actualizado el trabajo ha sido concebido para que, además, pueda ser utilizado como obra de estudio y consulta por profesionistas y estudiantes del área.

3.- ORIENTACION CONCEPTUAL.

El intento de desentrañar el contenido esencial de la planificación económica se ha hecho a partir de la idea de que es posible estructurar una DISCIPLINA FORMAL AUTONOMA que es la PLANIFICACION, la que se puede aplicar al campo de actividad social llamado economía, así como a otras.

Sin desconocer que en todo planteamiento científico o técnico, especialmente en los que se refieren al campo social, hay en mayor o menor medida un trasfondo filosófico o ideológico, se ha procurado minimizar la influencia de los filosofismos e ideologismos que con

frecuencia invaden los enfoques teóricos y prácticos de planificación económica.

A partir de la posición expresada por diversos autores (Faludi, Hudson y Friedmann y otros), y sustentada también desde hace mucho por el autor de esta tesis, en la planificación de cualquier actividad es posible distinguir aspectos formales y aspectos sustantivos. Los primeros corresponden a la planificación propiamente tal y los segundos al campo de actividad que se está planificando. De acuerdo a lo anterior, se define la planificación como una disciplina formal, con categorías propias, independientes del campo de actividad en que se aplican o, dicho de otra manera, aplicables a cualquier campo de actividad que se quiera planificar.

En este marco, la planificación económica se define como la aplicación de la disciplina formal mencionada al campo sustantivo de actividad social denominado economía.

El texto examina, analiza, discute y presenta el alcance, las modalidades, formas de operar, problemas y prácticas más usuales de la planificación económica, considerada desde el punto de vista de su relación con la planificación nacional, tanto en sus aspectos públicos como privados.

4.- METODOLOGIA.

En la estructuración conceptual de la disciplina de la planificación se ha tratado de seguir las cuatro premisas de método cartesiano, esto es:

- i.- Admitir como verdadero sólo lo que veamos como evidente o lo que posea suficiente respaldo, evitando precipitación o prevenciones.
- ii.- Dividir las dificultades en cuantas partes fuera posible o requiriese su mejor solución.
- iii.- Conducir ordenadamente el pensamiento, partiendo de lo más simple y fácil para llegar gradualmente a lo más complejo.
- iv.- Hacer en todo unos recuentos tan integrales y unas revisiones tan generales que no se omita nada.

No cabe duda que en ciencias básicas, formales o fácticas, las cuatro premisas son más fáciles de seguir que en lo que hace a planificación y economía. Por lo menos, en estas últimas no cabe afirmar, como hace Descartes, que "supuesto que no hay sino una verdad en cada cosa, el que la encuentra sabe todo lo que se pueda saber respecto de ella". En el campo de los estudios sociales es difícil encontrar hechos que no puedan explicarse por lo menos con dos interpretaciones.

En el desarrollo general del trabajo hemos considerado los siguientes aspectos como guía metodológica:

- 1.- R. Descartes. "El discurso de método" Cap.II. 1637.

- Definir con la mayor precisión posible los conceptos y términos empleados, ateniéndonos a las normas generales que debe cumplir una definición². En esto no suscribimos la tesis de que es preferible buscar el acercamiento intuitivo a los conceptos antes que definirlos. También, en general, hemos procurado definir explícitamente cualquier término cuando lo empleamos de manera diferente a su sentido etimológico normal.
- Respetar particularmente la premisa de ir desde lo más simple a lo más complejo, construyendo la disciplina a partir de una definición simple, general y comprehensiva (1a Parte), especificando el campo de actividad e integrando después ambos conjuntos conceptuales (2a Parte).
- Si bien se analizan y se consideran los planteamientos teóricos más conocidos, se centra también la atención en los aspectos prácticos, a los que se da primacía para la elaboración de los conceptos.
- Cuando se debe optar entre posiciones científicas alternativas para la consideración de un problema, se evita involucrarse en la polémica y se procura elegir en función de encontrar lo que es más útil para el desarrollo del tema central, que es la planificación³.

2.- Ver:

- Eli de Gortari. "Iniciación a la lógica".
 - Irving M. Copi. "Introducción a la lógica. 1953.
- 3.- Desde luego, se ha evitado considerar posiciones que parezcan ex-céntricas. Por otra parte, para este punto y para el anterior se ha seguido en cierto modo la condición 4b, que M. Bunge (Seudo ciencia e ideología) establece para la Tecnología, "Una gnoseología realista con una pizca de pragmatismo". Sólo que en este caso el pragmatismo suele llegar a ser mucho más que una pizca.

5.- PRESENTACION DEL TEXTO.

El libro cuenta con una Introducción y cuatro Partes de cinco capítulos cada una.

La INTRODUCCION revise las prácticas y enfoques teóricos que se han hecho de la planificación en este siglo, separando en el análisis lo que se refiere a los sistemas socialistas y capitalistas y examinando en especial la experiencia latinoamericana. Después de hacer una crítica a los enfoques expuestos termina señalando cuales podrían ser los elementos básicos del contenido de un nuevo enfoque conceptual que superara los problemas que presentan los actuales.

Los cinco capítulos de la PRIMERA PARTE desarrollan el contenido conceptual de la disciplina formal PLANIFICACION, definiéndola, acotando su alcance y objetivo, especificando sus contenidos y procesos, los técnicas que emplea, su relación con otros campos técnicos y científicos, sus principales modalidades y ubicándola en el campo del conocimiento en la categoría que le corresponde.

La SEGUNDA PARTE tiene por objetivo determinar la aplicación de esta disciplina a la ECONOMIA. Para ello establece en primer término que es esa ACTIVIDAD y el SISTEMA ECONOMICO, en el contexto más amplio que lo envuelve, que es el SISTEMA SOCIAL. Luego, efectúa la integración de lo que es PLANIFICACION ECONOMICA, la relaciona con la PLANIFICACION NACIONAL, analiza los aspectos más importantes de ambas

y reseña los aspectos principales de un Sistema Nacional de Planificación.

La TERCERA Y CUARTA PARTES están destinadas a presentar la operación de la planificación nacional y económica en cuanto PROCESO y en cuanto ORGANIZACION, considerando el tema de manera integral y exponiendo sus aspectos más importantes.

También cabe dar una explicación. La cobertura del tema hecha por el libro es muy amplia, por ello, en muchos casos, pareciera que ciertos aspectos se tratan en forma incompleta. Es posible que ocurra así. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la intención es presentar lo fundamental del contenido de la planificación como disciplina y su aplicación a lo económico y lo nacional. Por esta razón, la amplitud no es producto de una ambición excesiva sino una necesidad de la exposición. De la misma manera, la aparente insuficiencia en el tratamiento de ciertos temas no es producto de una superficialidad intencionada, sino que es efecto de la amplitud de la cobertura que obligó a seleccionar sólo lo que parecía más importante o ilustrativo en cada caso.

Algo que puede considerarse una carencia y que tal vez habría contribuido a hacer más clara, o digerible, la exposición de los conceptos, es la ausencia de ejemplos. Ello se desechó conscientemente, en mérito a la brevedad y, también, para dejarlo a la imaginación de los lectores. Aunque parezca contradictorio con lo anterior, el hecho de que los conceptos se presenten en forma simple y el análisis de la actividad económica pueda parecer elemental, no

se debe sólo a las premisas metodológicas sino también a la parte didáctica de los objetivos de la obra.

Finalmente, se ha agregado un ANEXO BIBLIOGRÁFICO que señala las referencias citadas y otros materiales que se usaron como apoyo en distintos sentidos. Algunos de ellos concuerdan con los conceptos expuestos, otros son discordantes total o parcialmente, pero todos necesarios en el estudio a fondo de esta disciplina.

INTRODUCCION.-

ENFOQUES PRACTICOS Y CONCEPTUALES DE PLANIFICACION ECONOMICA.

PRESENTACION.

Al ofrecer una conferencia sobre planificación económica, el auditorio suele tener expectativas muy dispares y se corre frecuentemente el riesgo de defraudar a una buena parte de él. La amplitud de la materia y la diversidad de interpretaciones acerca de su significado, pueden hacer que algunos de los asistentes esperen que la atención se centre principalmente en aspectos relacionados con el desarrollo económico y sus políticas estratégicas; o de la necesidad de realizar transformaciones de fondo en la sociedad y la posibilidad y orientación de cambios estructurales en el marco de determinados proyectos nacionales; o de que se hable de la construcción del socialismo y de su período de transición; o del rol del mercado y la necesidad de su complementación o sustitución; o de los aspectos políticos y técnicos del manejo de la política económica en un contexto de coyuntura; etc., etc.

Lo cierto es que en todos estos temas la planificación económica tiene algo que hacer y está sin duda relacionada con ellos, pero ninguno pasa de ser un aspecto parcial de los problemas que puede cubrir. Tampoco ella tiene la exclusividad de su tratamiento y ni siquiera puede decirse que sean planificación económica propiamente tal.

Las posiciones que los distintos sectores políticos e intelectuales asumen frente a la planificación económica han estado siempre cargadas de un fuerte matiz ideológico, lo que es muy natural si consideramos que la economía y las decisiones que se toman respecto de ella están estrechamente vinculadas a la distribución y uso de la riqueza y el poder. En consecuencia, la controversia efectuada en torno de su aplicación en los sistemas capitalistas, que no se ha extinguido después de más de medio siglo, ha estado revestida de estas características doctrinarias, muchas veces dogmáticas y voluntaristas, que se expresan a veces en forma franca y otras de manera encubierta o con eufemismos.

La planificación económica ha sido uno de los elementos que se han usado con mayor intensidad en el debate que ha enfrentado a los dos sistemas políticos dominantes del siglo XX: capitalismo y socialismo. Ello ha marcado la polémica con un alto grado de IDEOLOGISMO, lo que la ha privado de llegar a concepciones objetivas y equilibradas de aceptación general.

No es de extrañar, entonces, que en las interpretaciones de ella se encuentren posiciones no sólo diferentes sino hasta irreconciliables y que sus definiciones estén sesgadas por posiciones políticas e ideológicas que la identifican con temas que corresponden a otros campos del conocimiento o que, a veces, más parecen reflejar creencias o ser materia de fe que razonamientos científicos o técnicos.

1.- "IDEOLOGISMO": FALSA IDEOLOGIA, EXAGERACION O EMPLEO ABUSIVO DE ELLA. (Extensión del concepto de "filosofismo")

En esta Introducción pasaremos revista de manera muy gruesa a la práctica de la planificación en este siglo en los dos sistemas políticos mencionados; examinaremos los aspectos más ilustrativos de la controversia suscitada; veremos en que forma se ha presentado el tema en los países latinoamericanos y terminaremos planteándonos los elementos que debería contener un nuevo enfoque de la planificación económica para conseguir una mejor utilización práctica de sus posibilidades.

1.- SIGLO XX. PRAXIS DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.

La integración formal de la planificación a la gestión económica gubernamental se efectúa a partir de la puesta en marcha del socialismo en la URSS, en 1921, si bien sus prácticas iniciales aprovechan las experiencias realizadas por la Alemania del Kaiser durante la primera guerra mundial.

La gestión planificada de la economía socialista² comienza en 1921, con el plan GOELRO de la URSS, terminado en los meses finales de 1920. Las metas de este plan, que debía tener una vigencia de 10 a 15 años, ponían su acento en la consecución de un fuerte desarrollo de la producción industrial y la capacidad energética del país. Al mismo tiempo que la obtención de estos objetivos sustantivos, que se cumplieron con creces en el periodo previsto, se inició la construcción del sistema de planificación de la URSS y los estudios y elaboración del sustento teórico-conceptual de la planificación socialista en los términos que se concebía en la situación de ese país. Natural-

2.- Ver L. Abolkin. "Como está dirigida la economía soviética". 1980.

mente, las condiciones específicas que se vivían influyeron en los conceptos y principios elaborados, sesgando algunos de ellos e impidiendo en otros casos visualizarlos con la amplitud y objetividad convenientes3.

En el mundo capitalista la planificación económica realizada por los gobiernos empieza a formalizar su rol, al menos en el sentir de los políticos y académicos, a partir de la década de los treinta, después de la gran crisis de la primera mitad del siglo. Hay diversas manifestaciones de planificación económica ligadas al incremento de la intervención del Estado en la economía, resultado inevitable de los problemas generados por la crisis.

Los mayores avances en este sentido los hicieron los países fascistas: Italia y Alemania, que consiguieron resultados notables en la recuperación del equilibrio económico y la superación de la crisis, éxito que lamentablemente se ligó a la producción de armamentos, al racismo y a proyectos políticos expansionistas4.

Durante la Segunda Guerra Mundial, todos los países hicieron planificación económica en una forma u otra para acondicionar sus economías a las exigencias de la producción bélica, cosa que, por lo

3.- Lo dicho no pretende ser una crítica negativa ni restar méritos a los innegables con que ese país ha contribuido al avance de la planificación; es sólo la constatación de un hecho que es reconocido ampliamente por la propia autocritica de los soviéticos, empeñados actualmente en una serie de reformas de todo tipo en sus prácticas gestionarias en las que la planificación es primordial. La experiencia soviética ha sido usada como modelo y aprovechada por muchos países y no sólo del mundo socialista.

4.- Ver Ch. Bettelheim, "La economía alemana bajo el nazismo". Editorial Fundamentos. Madrid 1972.

demás, se había hecho en el mundo desde hacía muchísimo tiempo como una práctica habitual frente a ese tipo de eventualidad.

Hacia el término del conflicto, la planificación económica parecía haber ganado su legitimidad en el sistema capitalista, ya que las necesidades de su uso durante la guerra habían mostrado positivamente la capacidad de convivencia de las libertades democráticas con la aplicación de la planificación centralizada para la asignación de recursos fundamentales y también parecía ser un buen instrumento en la lucha contra los efectos de la crisis, por lo que ya se estaba planteando su empleo en la reconstrucción de post-guerra.

El sistema socialista se expande al término de la segunda guerra mundial con la incorporación de los países europeos del este de Europa desde 1945, los que sin excepción empiezan adoptando el método soviético de gestión planificada de sus economías. Sin embargo, pronto se empieza a ver que la planificación soviética no constituye un modelo único y que es necesario adaptarla flexiblemente a las condiciones y peculiaridades de cada sociedad. El ejemplo más claro y conocido de esto fue el de Yugoslavia, que desde 1950 toma un camino propio, una planificación de tipo descentralizado que considera el mercado y sus indicaciones, el cual ha sido mirado con mucha atención por el mundo subdesarrollado y, también, por algunos países socialistas.

A pesar que los sistemas de gestión de los países socialista se han caracterizado por su rigidez, que les han conducido a la situación crítica que viven en la última década del siglo, se pueden constatar varios intentos de reformas en sus métodos de dirección y pla-

nificación que, sin embargo, no consiguieron ser suficientemente profundos. Todavía está por desarrollarse el proceso de cambio que adecúe el sistema gestor de estos países a sus necesidades y problemas actuales, lo que, sin duda, no será un camino fácil.

En el período de reconstrucción en la post-guerra, los países capitalistas usan con amplitud los instrumentos de planificación a nivel nacional e internacional. Estados Unidos pone en marcha el Plan Marshall, de ayuda en gran escala para la reconstrucción de Europa y estos países hacen planes particulares que cuentan con el apoyo de todos los sectores nacionales. El auge que consigue la planificación se prolonga hasta fines de los cincuenta o principios de los años sesenta cuando, ya conseguida la recuperación económica de los países, se hace más difícil conseguir consenso para los planes gubernamentales.

Por su contenido conceptual, su difusión amplia y la influencia ejercida tanto sobre los países adelantados como los subdesarrollados, es la planificación francesa la que parece ser el mejor paradigma de este tema en el sistema capitalista mundial. Su característica más importante es la de ser un instrumento de carácter indicativo que busca, por medio de establecer un consenso amplio en la sociedad, orientarla hacia la consecución de los fines establecidos en el plan. El éxito de esta planificación indicativa durante las primeras etapas de su aplicación pareció consagrarla como el método más

5.- Ver Jean Marczewski. "Crisis de la planificación socialista" FCE. 1975.

Carlos Rafael Rodríguez. "Problemas prácticos de la planificación centralizada". 1980.

6.- Gorbachov, Mijail. "Perestroika" 1989.

adecuado para los sistemas capitalistas; sin embargo, una vez superados los momentos apremiantes de la reconstrucción de postguerra, al volver a presentarse los conflictos tradicionales en estas sociedades la efectividad de su aplicación ha resulto bastante precaria. Otros países europeos han introducido la planificación económica en distintos épocas, con características similares a la francesa o en forma más restringida.

También los holandeses han hecho contribuciones importantes en áreas sustantivas y técnicas de la planificación capitalista. Su planificación formal se inicia también en 1945, encargándosele como función principal colaborar en la coordinación de políticas económicas por medio de la realización de estudios de apoyo a la toma de decisiones gubernamental. Esta Oficina Central de Planificación cumple tareas de asesoría. La contribución más importante de la planificación holandesa se ha dado en el campo de la construcción de modelos econométricos.

El caso de más éxito en cuanto a tasas de crecimiento que ha visto el mundo capitalista a partir de la Segunda Guerra es el de Japón, cuyos avances han sido verdaderamente espectaculares sobre todo si consideramos el tremendo castigo material y humano que hubo de soportar en la guerra. Aunque en el aspecto formal no parece que Japón haya empleado en forma muy intensa la planificación como un método

7.- Sobre planificación francesa y europea ver:

- S. Holland. "Más allá de la planificación indicativa". Revista de la CEPAL No 31, Abril 1987.
- Comisión de reforma de la planificación. (Francia). "Hay que devolver la planificación al país", 1982.
- Denton, Forsyth y Mac Lennan. "Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania". 1968. Siglo XXI, 1970.

8.- Ver

Icchū Miyazaki "La planeación económica en Japón" 1980.

que pudiera considerarse de influencia decisiva en su exitosa gestión económica, es posible que los análisis y estudios realizados sobre la planificación japonesa no hayan logrado dilucidar su contenido real con suficiente claridad.

La planificación económica, en su concepción de instrumento de largo y mediano plazo, ha corrido la suerte del crecimiento económico, afectado por las crisis recurrentes de las últimas décadas que han incrementado los niveles de incertidumbre muy por encima de los que se acostumbraba planificar, lo que junto a la ofensiva política del neo liberalismo y la confusión existente en los sistemas socialistas respecto del futuro de sus prácticas gestionarias, ha hecho que en este momento, comienzos de la década de los noventa, la planificación económica nacional parezca una ayuda dudosa para las gestiones gubernamentales. En cambio, la planificación nacional de corto plazo con su búsqueda de equilibrios macroeconómicos y la atención de los problemas contingentes, cobra cada vez mayor importancia.

2.- PROBLEMAS FILOSOFICOS, IDEOLOGICOS y POLITICOS.

Los primeros en intentar una formalización de la planificación como una disciplina parecen haber sido los precursores de la ciencia y técnicas de administración⁹, quienes le asignaron un rol específico dentro de las funciones de dirección, como parte integrante de ellas. Sin embargo, es conveniente anotar que las artes militares, particu-

⁹ Michio Morishima. "Porqué ha triunfado el Japón". Grijalbo 1988.

9.- Ver capítulo 1, apartado 1.4 Planificación y gestión.

laramente en su función de Estado Mayor, han considerado explícitamente la planificación como propia de sus procesos desde hace siglos.

Inaugurando una tendencia que se ha generalizado en esta materia, los soviéticos al comienzo de la implantación de su gestión planificada - y muchos de los partidarios del socialismo en esa época - se apropiaron del concepto de planificación y lo definen ligándolo absolutamente a su problemática particular. Así tenemos que en su bibliografía tradicional se la considera decididamente como una categoría histórica del socialismo, que posee intrínsecamente un carácter científico y cuyo objetivo es reemplazar la función del mercado, por lo que se supone imposible hacer planificación económica sin haber establecido previamente la propiedad social de los medios de producción.

La rigidez del sistema de planificación con que se inician las prácticas de gestión y toma de decisiones, producto de las circunstancias en que se desenvuelve la Unión Soviética, pero que se buscó explicar teóricamente con el principio de centralismo democrático, dieron lugar a que sus adversarios hicieran interpretaciones erróneas del significado efectivo de una planificación socialista, adjudicándole como defectos irreversibles las limitaciones que experimentaba en sus inicios.

Más que eso, solía o suele presentarse a la planificación centralizada como el elemento esencial que caracteriza un sistema socialista. Sin embargo, desde el comienzo se disponía de elementos que

10.- "Las bases económicas para la planificación de la economía nacional es la propiedad social de los medios de producción, cuya necesidad se desprende del carácter social que reviste el proceso de producción". "Planificación de la economía socialista". Varios autores. Universidad Lomonosov. Redactado por L. Berri. Ed. Progreso. Moscú. 1975.

habrían permitido elaborar conceptos de mayor exactitud sobre lo que en realidad podía ser una planificación socialista. La no desaparición de los mercados y la no eliminación completa del sector privado de la economía eran dos elementos que pudieron haber servido para tal efecto. No fueron ajenas a estos equívocos ni las prácticas ni las teorizaciones que se realizaron en el área socialista.

Los países del área capitalista comienzan prácticas más o menos formales de planificación a partir de los años treinta, presionados por los efectos de la gran depresión que se inicia en 1929.

Como siempre, las razones de los hombres de gobierno que deben asumir responsabilidades de conducción en los sistemas sociales sacuden sin grandes dificultades el yugo del pensamiento envasado por los teóricos y los académicos si los problemas enfrentados o los intereses que representan así se los exigen. Las políticas que hoy llamamos "keynesianas", por ejemplo, se estaban aplicando como medidas estatales mucho antes que la Teoría General III hubiera sido escrita. En este caso, los gobiernos tenían que encontrar respuesta efectiva al paro y los problemas generados por la gran depresión y ésta fue una mayor intervención del Estado en la economía. La planificación de las acciones que empleara esa intervención era un método para buscar la racionalidad necesaria, aunque se aplicara en forma parcial y restringida.

En 1935, en medio de la gran depresión y ante la necesidad de dar una base teórica a la ya inevitable intervención del Estado en la economía, Mannheim publica una obra en que hace esta justificación

11. - J.H. Keynes. "Tratado general de la ocupación el interés y el dinero" 1934. FCE. 1943

intentando diferenciar lo que él llama la planificación democrática de la que se realiza en los que denomina sistemas totalitarios fascista y stalinista. Presenta a la planificación como una "manera de pensar" que permitiría superar las características atomísticas de la sociedad, que es la que genera las crisis; su tesis propone la aplicación del "pensamiento relacional" a través de una pequeña minoría de intelectuales desarraigados, quienes liberados de visiones restrictivas e interesados fueran capaces de proyectar escenarios futuros para la sociedad¹².

Durante el conflicto, 1939-45, no hubo tiempo ni oportunidad de discutir acerca de planificar o no las actividades económicas. Sencillamente se hizo.

Sin embargo, una vez superada la emergencia de la guerra los países occidentales oponen la planificación y el mercado, por lo menos en el nivel del discurso teórico e ideológico, como si se tratara de dos elementos mutuamente excluyentes. Surgen en ese momento las voces de los defensores a ultranza de los mercados y la libre competencia, quienes en nombre del supuesto logro del óptimo social que se obtendría con el libre juego de la oferta y la demanda y expresando abiertamente el temor de que la planificación, por involucrar la participación del Estado en la vida económica, según ellos en forma creciente, significaría la pérdida definitiva de la libertad del con-

12.- En esta parte hemos utilizado material del documento de John Friedmann y Barclay Hudson "Conocimiento y acción. Guía para una teoría de la planificación". Journal of the American Institute of Planners, vol 40, 1978. Reproducido por ILPES para sus cursos de capacitación. Este documento ofrece excelentes análisis y antecedentes sobre aspectos teóricos y escuelas de pensamiento en planificación.

- Mannheim, Karl. "Libertad, poder, y planificación democrática". FCE 1983. En este libro póstumo, Mannheim profundiza su pensamiento. Se lo considera su testamento político.

junto de la población. Campeones de este planteamiento fueron von Hayek¹³ y Popper.

El punto de vista contrario fue sustentado, además de Mannheim, por el economista inglés Barbara Wootton, quien sostuvo que la planificación constituye un elemento capaz de ayudar al hombre a ensanchar el ámbito de sus libertades¹⁴.

Estas dos filosofías opuestas descansaban en supuestos diferentes acerca de la naturaleza humana. Los planificadores entendían al hombre como una criatura fundamentalmente social y a la sociedad como una entidad orgánica cuyo bienestar no podía deducirse lógicamente de un cúmulo de necesidades individuales; los antiplanificadores tenían una interpretación atomística de los significados sociales. En su opinión, el hombre era fundamentalmente una criatura autónoma cuyas representaciones sociales, en el sentido de Emile Durkheim, eran sencillamente las creencias yuxtapuestas de las personas consultadas en una encuesta de opinión pública¹⁵.

El enfoque central de la planificación ha estado siempre rondando alrededor de la idea práctica de que se trata en lo esencial de un método de toma de decisiones en relación a un cierto futuro situado a mayor o menor distancia en el tiempo. Junto con ello se ha manejado la idea de RACIONALIDAD como una condición básica o principio inherente a la planificación. Pero esta racionalidad ha sido escotada y definido de diversas maneras que dan lugar a críticas y du-

¹³—F.A. Hayek. "La nueva confusión acerca del planeamiento". Reproducido por ILPES. En este artículo de los años setenta, muy posterior al gran debate, el autor hace una reseña de los principales argumentos con los que, según él, quedaron zanjadas las dudas sobre la inconveniencia de la planificación económica hecha por el Estado y las ventajas del mercado como asignador de recursos.

¹⁴— B. Wootton. "Libertad con planificación". 1946.

¹⁵— Friedmann y Hudson, op.cit.

des que suelen hacerse pesar más contra la planificación misma que respecto los conceptos de racionalidad en uso.

Tenemos por ejemplo la idea de H. Simon, que parte del supuesto que las decisiones se adoptan en un nivel central para posteriormente filtrarse hasta los niveles inferiores de la jerarquía administrativa. Este concepto es llamado RACIONALIDAD SINOPTICA por Lindblom, que lo contraponen a su versión de DECISIONES INCREMENTALES, relacionada con la teoría económica neoclásica y que provocó una gran controversia al acusársele de despreocuparse de los problemas estructurales de los sistemas económicos.

Las dudas principales frente a la TEORIA DE LAS DECISIONES RACIONALES como enfoque básico de la planificación, sostienen que ésta se enfrenta a tres problemas esenciales que no ha sido capaz de resolverlos:

i.- Problemas relacionados con el conocimiento, como son los de alto grado de incertidumbre, sistemas de información deficientes, validez relativa de los modelos utilizados, límites naturales de la inteligencia humana, la velocidad del cambio en la sociedad actual.

ii.- Dificultades para la determinación de la "función beneficiosa de la comunidad". Esta es la antigua discusión sobre la posibilidad de que la función optimizadora del bienestar de la comunidad que cumple el mercado pueda ser reemplazada por los mecanismos de la planificación. Según Arrow esta función no puede derivarse lógicamente de las premisas que

se ajusten a las normas oficiales de las democracias políticas.

iii.- Dificultades de coordinación. Estas objeciones se refieren a los fricciones que impiden la realización de las decisiones una vez que estas han sido adoptadas. Se discute el supuesto de la "verticalidad" de las organizaciones burocráticas, contrastándolo con lo que muestra la experiencia práctica.

A pesar de estas objeciones, se han realizado importantes avances en el desarrollo de este enfoque de la planificación, que ha evolucionado desde un racionalismo "puro" hacia posiciones más moderadas.

Los enfoques de la planificación económica han tenido una permanente fuente de inspiración en los que se han ido generando en la evolución de la ciencia de la administración, debido al origen de sus conceptos básicos y también porque es allí donde han tenido un mayor desarrollo las técnicas decisionales.

Así, tenemos las tendencias a considerar la planificación como un método para provocar cambios en la organización, a partir del principio funcional de que sólo de éstos pueden derivarse cambios duraderos en el proceso y la estructura que involucren cambios trascendentales en la toma de conciencia, actitudes, comportamiento y valores de los miembros de la organización social. La planificación en este caso se constituye en el agente del cambio.

Al abordarse a partir de la postguerra el problema de la necesidad de superar el atraso de los países subdesarrollados, se tomó con-

ciencia de la importancia que podría tener la planificación económica como instrumento que posibilitara la realización de estos cambios. De aquí a afirmar que la planificación económica era "EL" método destinado al cambio social y el desarrollo y que no le correspondía otro papel en nuestras sociedades, asignándole al mismo tiempo una filosofía particular con esa orientación, no había más que un paso, que fue dado rápidamente por los técnicos y políticos, generalmente progresistas, del mundo subdesarrollado. Es probable que este enfoque a todas luces voluntarista del rol de la planificación económica, haya contribuido a confundir a quienes la han tenido que practicar y a oscurecer su verdadero significado.

3.- EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

En América Latina se conocen intentos formales de planificación ya a partir de la década de los treinta, en que se publica la primera Ley de Planeación en México, 1930. Otro país también pionero en el continente es Chile, que crea la Corporación de Fomento en 1939. Argentina, Brasil y Costa Rica deben incluirse también entre los precursores. Por supuesto, todos estos intentos son parciales, incipientes y, en su mayoría, se ven afectados a poco andar por el advenimiento de gobiernos menos interesados en el tema que aquellos que los pusieron marcha.

La década de los cincuenta muestra firmes avances en las intenciones de los gobiernos latinoamericanos de crear procesos de planificación que les ayuden en la lucha por la superación del subdesarro-

llo en que están sumidos. Los trabajos y estudios sobre la realidad económica del continente y los problemas generados por su atraso, hechos por CEPAL desde su creación, contribuyeron fuertemente a formar conciencia sobre la importancia y urgencia de encontrar soluciones y, al mismo tiempo, a proclamar la utilidad de la planificación como instrumento del desarrollo económico.

A pesar de que la planificación estaba siendo usada en Europa con eficacia para la reconstrucción de las economías, la resistencia de los que seguían asociando planificación con socialismo o defendiendo los planteamientos de no intervencionismo estatal, fue siempre un inconveniente difícil de superar. Sin embargo, en esta década una larga lista de países crea oficinas de planificación. Entre ellos se puede citar a Bolivia, Colombia y Venezuela.

Es en 1962, después de la reunión de Punta del Este y de la formalización de la Alianza para el Progreso con los Estados Unidos, que la planificación pasa a convertirse en un medio indiscutido e infaltable en las administraciones públicas de los países del continente. Su existencia, y la producción de planes de desarrollo, ofrecía la posibilidad de acceso a los créditos y ayuda financiera comprometidos por la Alianza.

La puesta en práctica de la planificación por los latinoamericanos trató de extraer enseñanzas útiles de los modelos aplicados en otros países. Así, encontramos copias de métodos empleados en la Unión Soviética y en países del viejo continente. Este hecho no puede objetarse puesto que es perfectamente legítimo el aprovechar

los avances existentes, pero se debe anotar que estas copias no cumplieron suficientemente la adaptación requerida a las condiciones de los nuevos usuarios.

A pesar de lo anterior hay que reconocer que la planificación latinoamericana fue desarrollando algunas características que le son propias. Es notorio que la planificación que inicialmente se concibió como un instrumento técnico útil para la toma de decisiones en el campo económico¹⁷ evolucionó hacia un planteamiento de tipo mesiánico respecto del desarrollo económico y el cambio estructural en el que se integraron y confundieron los aspectos técnicos y los sustantivos.

En lo sustantivo, la planificación se identificó con el modelo de sustitución de importaciones, que tuvo un mayor auge en la década de los sesenta y comienzos de los setenta. Sin embargo, las elevadas tasas de crecimiento conseguidas por las economías latinoamericanas en la época del auge del modelo sustitutivo, difícilmente pueden ser interpretadas como un éxito de la planificación, que no pudo lograr durante ese tiempo ser considerada como un instrumento útil en la toma de decisiones por los gobiernos y se vio limitada a la preparación de largos y detallados planes que contenían elaborados diagnósticos pero que a la hora de las realizaciones no eran tomados en cuenta.

A mediados de los sesenta, con el llamado agotamiento del modelo sustitutivo y el comienzo de la situación depresiva que se ha agudizado en los ochenta, se comienza a hablar de la crisis de la planifi-

17.- Ver J. Ahumada. "La planificación del desarrollo" 1959

cación, argumentando que ésta no ofrece respuesta a los problemas del momento.

Hay muchos trabajos críticos de la planificación latinoamericana¹⁸ y una especie de consenso acerca de la pobreza de sus resultados. Los que la defienden hacen notar principalmente sus logros en materia de diagnósticos y de "creación de conciencia" respecto de los problemas del continente. Una buena caracterización de los rasgos que frustraron la experiencia de planificación latinoamericana, la hace Carlos de Mattos (1987), que destaca tres que concentran los equívocos con que se enfocó esta planificación, ellos son:

- a) Voluntarismo utópico. Que comenta el aislamiento con que funcionó la ortodoxia latinoamericana, el contenido rígido de los planes según el modelo de las reformas expresadas en la Carta de Punta del Este, la idealización del planificador como agente de un cambio social atado a las reformas antedichas y la separación de la planificación de los niveles efectivos del poder.
- b) Reduccionismo economicista. Los planes, en general, no se apartaron de los problemas económicos y de las políticas y proyectos para solucionarios, descuidando el tratamiento de

18.- Al respecto se pueden ver:

- C. de Mattos. "Planes vs planificación. La experiencia latinoamericana". Rev. CEPAL, Agosto 1979.
- C. de Mattos. "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina". Rev. CEPAL, Abril 1987.
- E. García D'Acuña. "Pasado y futuro de la planificación en América Latina".
- Carlos Mattos. "Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela. Crítica a la planificación tradicional". Septiembre 1984.

les otras variables sociales. Se tuvo también una visión deformada del Estado y sus capacidades, suponiendo que sería el planificador ideal y que sus disposiciones podrían imponerse a la sociedad sin mayor problema.

c) Eccmalismo_excesiva. Que se verificó en las metodologías, los productos y la organización de la planificación.

Estas críticas muestran los equívocos principales de la planificación latinoamericana, aunque tal vez se podría hacer la observación que deberían completarse con el análisis de los problemas políticos y la evolución coyuntural de los países y de la situación mundial para justipreciar el papel real que se hizo jugar a la planificación en el periodo.

4.- CRITICA A LOS ENFOQUES TRADICIONALES.

El primer elemento de crítica a los enfoques de planificación que hemos examinado someramente, lo constituye el hecho reconocido del DIVORCIO EXISTENTE ENTRE LOS CONCEPTOS TEORICOS Y LA PRACTICA EFECTIVA DE LA DISCIPLINA. Diversos estudios empíricos realizados para analizar la práctica de la planificación y sus problemas, revelaron que ella se parece muy poco a la planificación teórica expuesta y discutida en los medios académicos e intelectuales.

Hay estudios clásicos como los de Hirschman y Waterston¹⁹ que cubrieron a países subdesarrollados y otros que analizaron la experiencia soviética y algunas de Europa Occidental. Esos estudios tra-

19.- A Waterston, "Planificación del desarrollo". 1965. FCE 1969.

ten acerca de problemas de muy diversa índole como son los relacionados con la forma de institucionalizar la planificación económica, el papel de los planificadores y su relación con los políticos, los problemas acerca de centralización y descentralización, la ubicación y jerarquía que debe corresponder a una Oficina Central de Planificación, el perenne problema de compatibilizar mediano y corto plazo, la incapacidad de hacer pronósticos acertados que sirvieran de base efectiva para los planes en elaboración, las dificultades que se dan en sociedades en que el poder real está distribuido en forma inequitativa, etc.

El centro de la gran discusión "filosófica" acerca de la planificación, plantea como dilema algo que sólo es posible argumentar si se omiten los hechos económicos que muestra la realidad de todas las sociedades humanas desde hace muchos milenios. Es el que presenta a la PLANIFICACION Y A LAS FUERZAS DEL MERCADO como alternativas excluyentes. Cabe hacer notar que esta posición ha sido sustentada igualmente por quienes pueden ser considerados los extremos más opuestos de la polémica: neoliberales y socialistas.

Suponer que la planificación puede ser un sustituto total del mercado o una alternativa excluyente de éste, tiene poca significación y resultaría difícil comprender el tiempo y energías que se le ha dedicado a esta discusión si no fuera por el claro sesgo ideológico que contienen los argumentos presentados, lo que relativiza en forma considerable su validez. La respuesta más directa a esta dos posiciones consiste en lo siguiente:

a) No puede aceptarse una magnificación tan extrema del papel del mercado en la economía como la que, explícita o implícitamente, hacen los que sustentan las posiciones de la "antiplanificación". Ellos asignan al mercado la capacidad de solucionar con ventaja todos los problemas de asignación de los recursos en la economía consiguiendo el óptimo para el bienestar de la sociedad (planteamiento neoliberal). Lo cierto es que no ha existido en la historia ninguna época ni ningún país en que el mercado tuviera esas propiedades o en que el Estado no desempeñara un rol importante en el desenvolvimiento de la actividad económica, planificadamente o no.

b) De igual modo resulta inaceptable la pretensión de que se puede utilizar la planificación para reemplazar en su totalidad las funciones del mercado (planteamiento socialista ortodoxo). Así como lo anterior era una magnificación del papel que puede desempeñar el mercado, este planteamiento constituye a su vez una magnificación de las capacidades que tiene la planificación para efectuar la dirección de la economía. Por otra parte, procurar este reemplazo total tendría un costo y presentaría ineficiencias imposibles de justificar.

Sin que se trate de buscar posiciones eclécticas, sino solamente de examinar la realidad y encontrar las respuestas más razonable que se puedan entregar a los problemas tratados, debe reconocerse que en cualquier economía moderna, ya sea avanzada o atrasada, independien-

temente del tipo de sistema político que se tenga, los mercados tienen un rol importante que jugar, dentro de ciertos rangos que, por una parte, son derivados de sus propias limitaciones y, por otra, están relacionados con las características del sistema político vigente en cada país.

Respecto de la utilización de la planificación hay que afirmar una cosa similar: puesto que el mercado no tiene la capacidad de entregar todas las respuestas que una economía requiere para un funcionamiento eficiente, siempre se han necesitado diversos tipos de intervención, entre las cuales la del Estado ha sido una de las más importantes: la planificación constituye un instrumento de gran eficacia para alcanzar los objetivos que estas intervenciones se planteen.

El enfoque que hace a la RACIONALIDAD el punto nodal de la tarea de planificar presenta como problema principal la definición de qué es aquello a que se va a llamar racional, ya que, inevitablemente, si se van a seguir normas de algún tipo, ellas deberán ser definidas con un mínimo de precisión. Las objeciones que se hacen por la imposibilidad de conseguir una racionalidad total a causa de los problemas de insuficiencias de información, excesiva velocidad de cambio en las instituciones sociales, o a causa de los límites de la inteligencia humana, deben descartarse porque ellas son tan válidas para este enfoque como para cualquier otro que exista o esté por inventarse.

Más que objeciones, cabe plantearse algunas dudas respecto de la validez del requisito de racionalidad en la planificación económica. La primera sería acerca de la permanencia y universalidad de las definiciones que se pueden hacer en materia de racionalidad, La segunda

se referiría a si es la racionalidad un requisito indispensable para hacer planificación, ya que se puede comprobar fácilmente la existencia y aplicación de planes de toda clase en los que resulta imposible encontrar el tipo de racionalidad a que pudieran estar sujetos.

En todo caso, la relatividad y subjetividad del concepto de racionalidad es ya generalmente aceptado, así como la idea de que las definiciones que se hagan tienen necesariamente que considerar la situación y el medio en que se van a aplicar.

La gran mayoría de los libros, ensayos, documentos y concepciones sobre la PLANIFICACION ECONOMICA coinciden en llamar de esta manera SOLO LAS FUNCIONES QUE REALIZA EL ESTADO en esta materia, dejando fuera del concepto a cualquier otra acción planificadora hecha por otros entes económicos, por importantes o decisivos que ellos sean. Esto ha generado dos categorías de problemas que han contribuido en buena medida a impedir una comprensión más exacta del verdadero significado, alcances, posibilidades y limitaciones de esta disciplina:

- a) Se ha confundido planificación económica con intervención estatal. De hecho, muchos de los ataques que se realizan en contra de la planificación son en realidad expresiones de la oposición a la participación del Estado en la actividad económica.
- b) El suponer que sólo el Estado planifica ha dificultado que se comprendiera cuáles eran en realidad los agentes que estaban tomando las decisiones en la economía cuando, por el

hecho que las Oficinas Centrales de Planificación sólo produjeron documentos para las bibliotecas, la realidad económica y su planificación eran manejadas desde otros Ambitos.

La CONFUSION ENTRE LO SUSTANTIVO Y LO TECNICO ha sido una característica bastante generalizada en todos los medios en que se hace planificación o se escribe sobre ella. Ya dijimos que esto ha sido un factor de peso en la consideración de que la planificación ha entrado en crisis, al suponerse agotado el modelo de sustitución de importaciones. No parece que esta afirmación de que se estaría viviendo una "crisis de la planificación" sea una interpretación correcta. Lo cierto es que la planificación latinoamericana raramente pasó de ser una simple formalidad y lo que ahora ocurre es sólo que se está reconociendo abiertamente su ineficacia. De la verificación de esto arrancan dos posiciones contrapuestas: las que aprovechan la oportunidad para ratificar la negación de la utilidad de esta disciplina, y las que buscan replantearla de manera de conseguir nuevas modalidades de operación que aseguren su efectividad.

El no haber conceptualizado la diferencia entre los aspectos técnicos y sustantivos, produjo entre los profesionales dedicados a la planificación económica una confusión importante respecto de cual era el papel que a ellos mismos les correspondía, lo que los condujo a:

- a) Identificarse con una determinada estrategia de desarrollo y suponerse agentes de un cambio social de orientación muy definida.

b) Magnificar la función que podía realizar la planificación, a la que supusieron le correspondía un rol de dirección.

c) No comprender con claridad que la toma de decisiones radica donde se encuentra el poder real y que la planificación que se hace al margen de las intenciones de los que detentan el poder, no pasa de ser ejercicios académicos.

5.- HACIA UN NUEVO ENFOQUE.

El análisis de los enfoques conceptuales y prácticos vigentes lleva a la conclusión de que es necesario desarrollar un concepto de planificación lo suficientemente amplio y general que sea capaz de cubrir los enfoques parciales que se realizan y permita identificar con alguna precisión lo que es atinente a la disciplina misma.

A partir del desarrollo de esta concepción general se deberá empezar la exploración del contenido de la planificación económica. De esta manera, se podrán delimitar las funciones que debe cumplir la planificación económica evitando las magnificaciones o la asignación de propiedades y cualidades que no le corresponden y que, finalmente, sólo han servido para suponerla fracasada y frustrar a toda una generación de técnicos. Al mismo tiempo, estas definiciones permitirán a los planificadores entender y llevar a cabo con más facilidad sus relaciones con los centros de poder y así mejorar las condiciones de viabilidad de los planes que se elaboren.

Solo se puede entender la planificación en su especificidad cuando se comprende su esencia, o sea, si se tiene claridad de lo que realmente significa planificar. Unicamente entonces podremos darnos cuenta cuando estamos frente a un proceso de planificación, independientemente de su sustancia.

Varios autores dan por aceptada la sugerencia de Faludi²⁰ para abordar el problema de la teoría de la planificación, respecto de la cual expresa:

" Cuando se habla a los planificadores sobre el tema de la teoría de la planificación, cabe suponer que sus previsiones son diferentes. No hay consenso sobre el tema ni sobre los beneficios que podrían obtenerse de ella. ... Su planteamiento me llevará a identificar dos clases de teoría que actualmente caen dentro de la teoría de la planificación: la teoría del procedimiento y la teoría sustantiva. Esta última ayuda a los planificadores a conocer el campo de su incumbencia. La primera puede concebirse como el conocimiento que tienen los planificadores de sí mismos y de las formas en que actúan, que en la actualidad no parecen tan difíciles. Sostendré que la teorías de la planificación debería ocuparse más bien de esta clase de teoría que de la teoría sustantiva.

Para dar a la planificación un contenido propio, resulta indispensable tomar como base esta distinción y actuar sobre lo que llama-

20.- Faludi, A. "Planning Theory". Oxford. Pergamon Press. Cap I.

remos ASPECTOS FORMALES²¹ de la planificación para establecer un conjunto de conceptos, normas y procedimientos que estén expresados con un nivel tal de amplitud que sean aplicables a la planificación de cualquier actividad. De esta manera podremos encontrar y generalizar el cuerpo técnico básico de la disciplina.

La planificación se practica en actividades de muy diversa índole en las que, a pesar de las enormes diferencias sustantivas, es posible discernir los elementos comunes que corresponden a la disciplina que nos ocupa. La tarea de formalizar su contenido propio consiste precisamente en recoger esos elementos comunes, organizarlos y darles una formulación conceptual aceptable. El hacerlo facilitará llevar a cabo la aspiración muchas veces expresada de transferir las experiencias y avances de la planificación entre los distintos campos en que se aplica.

Obviamente, la definición del contenido de la planificación como disciplina no puede considerarse una camisa de fuerza para su aplicación en distintos campos de actividad. En cada uno de ellos será necesario adaptar sus normas, técnicas y procedimientos a las exigencias que plantee su contenido sustantivo, además de crear los instrumentos que sean necesarios.

21.- Preferimos usar el término "formal" en lugar de "procedimiento" porque este último significa "ordenamiento de procesos" lo que puede o no tener relación con actos planificados.

PARTE I.

CONCEITOS_GENERALES_DE_PLANIFICACION.

PRESENTACION.

El propósito de esta parte es exponer el concepto de planificación y su contenido, independientemente del campo de actividad en el que se aplique. En consecuencia, estaremos examinando los aspectos que hemos llamado FORMALES de la planificación, desentendiéndonos de los aspectos SUSTANTIVOS, ya que éstos sólo pueden abordarse cuando se trata de la planificación de una actividad específica.

Nuestro planteamiento básico es que existe una disciplinal llamada planificación, que puede definirse en concepto y contenido en términos suficientemente generales para poder hacer su aplicación a diversos quehaceres humanos.

En la introducción precedente hemos explicado las razones por las cuales consideramos beneficioso para la definición de la función planificadora en economía disponer de la conceptualización que aquí presentamos. Pensamos que ella puede ser de utilidad igualmente para su aplicación en otras actividades.

1.-DISCIPLINA: conjunto de normas y disposiciones que ordenan el ejercicio de una actividad y facilitan su realización.

El método seguido para desarrollar estos conceptos y sus contenidos ha consistido principalmente en deducirlos de las prácticas conocidas de planificación, así como en libros y documentos que explican o discuten la forma en que se la utiliza, procurando recoger en cada caso lo que era de índole general, desprendiéndolo una formalización lógica y definiendo explícitamente los términos utilizados.

Los campos de actividad que han proporcionado un mayor volumen de antecedentes útiles para el desarrollo de estas páginas han sido el económico y el de la administración, sin desconocer las importantes contribuciones que ha recibido la planificación de otras áreas pioneras como son la espacial, las de elaboración y diseño de proyectos de inversión y otras.

Esta forma de presentación del tema, en que se desliga la definición de planificación de cualquier actividad específica, hace que el análisis tenga características de generalidad, las que deberán relativizarse cuando los conceptos sean aplicados a situaciones prácticas.

Siempre se deberá tenerse presente que los aspectos sustantivos de la actividad en cuestión serán decisivos para determinar el alcance y forma de utilización de los conceptos, métodos y elementos que provee la disciplina.

Lo anterior es particularmente importante en el caso de temas relacionados con el campo de las actividades sociales en que la multiplicidad de variables e interrelaciones limita considerablemente la extracción de conclusiones precisas y definitivas.

CAPITULO I.

PLANIFICACION Y PLAN.

1.1.- INTRODUCCION.

La respuesta a la pregunta de "porqué se planifica" es esencial para el objetivo que nos hemos propuesto y debemos buscarla en la vida real si queremos ser consecuentes con los planteamientos que hemos hecho.

Como primera premisa estableceremos que la planificación es una actividad del hombre, ya sea que este actúe individualmente o asociado con otros hombres. Es en este sentido que nos interesa la planificación: como actividad humana.

Son muchas las definiciones que se han hecho de la planificación, algunas ligadas a campos de actividad muy definidos y acotados, otras con un intento de mayor amplitud, buscando llegar a las motivaciones más profundas de la conducta humana. Entre estas últimas, cabe citar una que tiene un gran sentido poético y filosófico; dice así: "El plan responde a la permanente y eterna angustia del hombre en su enfrentamiento con el mañana"¹. Desde luego, este aserto no nos es útil como definición porque también podría referirse al suicidio, la

1.- Pierre Masse. "El plan o el antjazar".

avaricia, la depresión o a alguna otra manera de enfrentar la angustia por el futuro.

Una idea que cuenta con gran aceptación es que la planificación tiene por objetivo principal eliminar los factores de incertidumbre, ya sea para evitar riesgos, para impedir la ocurrencia de situaciones imprevistas o para evitar el cometer errores.

Un paso adelante respecto de lo anterior, que goza también de mucha aceptación pero que otorga a la planificación una característica que puede discutirse, es la que la condiciona a ser una manera "racional" de proceder. No se trataría sencillamente de que fuera un "pensar antes de actuar" sino que este pensar tendría que cumplir condiciones de racionalidad. Es fácil ver que la relatividad del concepto de racionalidad introduciría inevitables elementos de subjetividad en la apreciación acerca de si una actividad puede o no ser llamada planificación, lo que conduce a pensar que en un análisis general del significado de esta actividad es preferible eliminar este condicionamiento.

En lo fundamental, esta actividad del hombre está destinada a establecer la forma en que este puede modificar, manejar o controlar los acontecimientos futuros. Si abordamos el concepto de esta manera, veremos que la idea de la eliminación de la incertidumbre queda cubierta en dos sentidos: por una parte, por la necesidad de tener una apreciación tan certera como sea posible del porvenir; por otra, porque implica la decisión de actuar para conseguir que el futuro sea de un determinado modo.

Algunas concepciones de planificación, particularmente en economía y administración, adjudican a ésta como objetivo central general

la "intención de cambio", esto es, la búsqueda de un futuro distinto del presente. Esta idea puede ser válida en determinados casos, actividades o situaciones, sin embargo, no puede considerarse como una regla general en la planificación, ya que un plan puede hacerse con la intención de conseguir que el futuro sea exactamente la repetición del presente sin que esto invalide su carácter de tal.

Si nos preguntáramos desde cuando el hombre acostumbra planificar sus actividades, tal vez tendríamos que remontarnos a los albores de la humanidad, a la época en que por primera vez este empezó a superar el simple instinto y se puso a pensar como iba a solucionar, más allá del presente inmediato, la satisfacción de sus necesidades vitales.

Es muy difícil marcar un hito divisorio entre lo que llamamos planificación y lo que sería un pensar sobre el futuro por debajo de esa categoría. Pero, en realidad, no parece tener mayor importancia que marquemos con precisión los límites al establecer los conceptos en lo que tienen de general. Distinto será el caso cuando haya que preocuparse de solucionar problemas prácticos y definir procesos y actividades de planificación en situaciones específicas.

Este capítulo está destinado a definir los conceptos de planificación y plan, señalar algunas de sus propiedades y objetivos, especificar las condiciones que se requieren para llevar a cabo un proceso de planificación, examinar las relaciones entre planificación y gestión y, finalmente, reseñar esquemáticamente las tareas que implica la formulación de un plan definiendo sus elementos básicos.

1.2.- DEFINICION DE PLANIFICACION Y PLAN.

La definición de planificación que nos demos deberá cumplir la condición de ser sencilla y, a la vez, la de tener la amplitud y precisión suficientes para que permita construir con base en ella todo el aparato conceptual y práctico que sustente la disciplina. Partiendo de esta premisa, definiremos nuestro sujeto de estudio de la siguiente manera:

PLANIFICACION ES UNA DISCIPLINA POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINAN ANTICIPADAMENTE LAS ACCIONES A REALIZAR PARA OBTENER UNO O MAS OBJETIVOS PREVIAMENTE DEFINIDOS.

La definición que hemos dado contiene cuatro elementos fundamentales, uno de ellos implícito y tres explícitos. El elemento implícito en la definición es que la planificación constituye una EXPRESION DE VOLUNTAD, es un acto volitivo, ya que al aplicarla pretendemos influir en el futuro. Se hace planificación para conseguir que lo que está por ocurrir tenga la orientación que nosotros queremos darle.

Al decir que el quehacer de la planificación se "anticipa" a los hechos, estamos señalando explícitamente que ella SE REFIERE AL FUTURO, si bien los planes se elaboran en el presente sus objetivos están centrados en tiempos posteriores.

Los otros dos elementos explícitos en la definición son: primero, que debe hacerse una DETERMINACION DE OBJETIVOS a conseguir; y, segundo, que es necesario DETERMINAR LAS ACCIONES por medio de las

cuales conseguiremos hacer realidad los objetivos que nos hemos propuesto.

El producto de la planificación es el plan o los planes, cuya definición más simple puede enunciarse de la siguiente manera:

PLAN ES LA EXPRESION DE LOS OBJETIVOS QUE SE DESEA CONSEGUIR Y LAS ACCIONES QUE SE REALIZARAN PARA OBTENERLOS.

Un plan puede estar expresado formalmente o ser solamente una idea; puede contener un grado acabado de detalle o estar constituido únicamente por lineamientos generales; puede ser el resultado de estudios profundos y análisis meditados o de conclusiones y preferencias caprichosas; puede contener justificaciones claras o carecer de ellas; puede ser razonable o ridículo; puede ser factible o carecer completamente de posibilidades de realización; en cualquier caso, lo que le otorga la categoría de plan es cumplir con los requisitos de contener objetivos a conseguir y acciones a realizar para cumplirlos, ambos referidos al futuro.

Las condiciones establecidas para caracterizar un plan no implican que este pueda ser trasladado directamente a su ejecución y traducido inmediatamente en acciones. En muchos casos, como comprobaremos al examinar planes de diferentes dimensiones temporales, los planes pueden necesitar uno o más niveles de intermediación antes de estar en condiciones de ser ejecutados.

Aunque las exigencias que hemos planteado como indispensables para llamar plan propiamente tal a algo son mínimas, existen muchos elementos que nos permitirán calificar la calidad o el carácter de un plan.

Entre los aspectos más comunes a distintos tipos de planificación puede mencionarse que generalmente se busca dar respuesta a algunas cuestiones básicas como son, por ejemplo:

QUE SE DESEA. Lo que se responde con la determinación de objetivos, que pueden estar expresados en forma general o detallada, pudiendo llegarse a su cuantificación.

COMO LOGRARLO. Las acciones con las cuales se va a conseguir el cumplimiento de los objetivos.

EN CUANTO TIEMPO. Los lapsos de vigencia de la planificación o los plazos en que se van a cumplir los objetivos.

SECUENCIAS. Que se refiere al orden temporal, ya sea para los objetivos, si son más de uno, o para las acciones que deberán llevarse a cabo.

RESPONSABILIDADES. El establecimiento de quien o quienes deberán ejecutar las acciones que el plan ha establecido.

CON QUE. Los medios con los cuales se concretará lo previsto por el plan.

La solidez, contenido y coherencia de las respuestas dadas a estos aspectos y a otros que sean necesarios para el plan que se analiza, permitirán juzgar su eficacia y eficiencia. El campo de actividad que se está planificando, la importancia que se conceda a los planes que se elaboran y los medios y capacidades con que se cuente,

son algunos de los elementos condicionantes de la calidad de la planificación que se realice.

1.3.- REQUISITOS PARA HACER PLANIFICACION.

Hay por lo menos siete condiciones básicas cuya existencia es indispensable cuando se desea que los productos de la planificación de una actividad tengan un grado significativo de seriedad y formalidad y cumplen la función para la que fueron diseñados. Si llamamos P a la planificación, disciplina que queremos aplicar, esta séptupla de condiciones se puede expresar como:

P = (C, L, R, T, D, A, D)

en que,

C.- Conocimiento del campo de actividad a planificar.

L.- Posibilidad de definir dentro del campo de actividad los límites del área que se va a planificar.

R.- Conocimiento de otros campos interrelacionados y la forma en que ellos pueden condicionar los planes elaborados o ser influidos por ellos.

T.- Definición de los plazos de vigencia de los planes que se formulan.

D.- Posibilidad de determinar objetivos a la actividad que se está planificando.

A.- Posibilidad de establecer acciones que lleven a la concreción de los objetivos postulados.

D.- Disposición de individuos o entidades conocidas capacitadas para tomar las decisiones y para llevar a cabo la ejecución de los planes.

En todos los casos el alcance que se le dé a las exigencias planteadas dependerán de la importancia relativa que se le conceda a los aspectos sustantivos del campo de actividad tratado, de su complejidad y del grado de precisión que se quiera elaborar los planes.

Conocer un campo de actividad para hacer su planificación implica mucho más que saber de que se trata el tema en referencia. Es necesario conocer sus elementos componentes y la forma en que están relacionados, entender su funcionamiento, las leyes que lo mueven, sus potencialidades o fallas, sus condicionantes y limitaciones.

En la definición de campos de actividad o la delimitación de áreas a planificar, existen ciertas tendencias que afectan negativamente los acotamientos que se realizan y que contribuyen a distorsionar los planes. Entre ellas pueden citarse:

REDUCCIONISMO.....que consiste en limitar exageradamente el campo o el marco de la actividad a planificar, dejando de lado áreas que pueden ser fundamentales y sin las cuales los planes elaborados resultan parciales e insuficientes.

MAGNIFICACION.....es la tendencia contraria, en ella se expande el campo de actividad más allá de lo que corresponde, asumiendo como propias tareas o funciones que corresponden a otras áreas lo que, además de hacer generalmente más compleja la elaboración de los planes, conspira posteriormente contra sus posibilidades de ejecución.

Para llevar a cabo procesos de planificación, además de acotar el área que será cubierta por el proceso, habrá que especificar al mismo

tiempo la forma en que otras áreas del campo de actividad se interrelacionen y la forma en que ellas pueden condicionar los planes elaborados.

De manera similar, constituye un peligroso error en la delimitación de campos de actividad, no considerar aquellos que pueden influir o ser influidos por el que se está tratando. En muchos casos, el fracaso de procesos de planificación está relacionado con este tipo de problemas.

La definición de límites e interrelaciones en campos de actividad generalmente es una tarea difícil cuya solución tiene que abordarse por medio de la determinación de criterios tan razonables como sea posible, aunque lo "razonable" de los criterios es una materia cuya relatividad suele resultar difícil de manejar.

Respecto del marco temporal, en términos generales, el requisito básico para un plan es que se refiere al futuro, cosa que es obvia, aunque existen elucubraciones en el sentido que la planificación se realiza para el presente.

Al llevar a cabo procesos de planificación a los que se les concede cierta importancia o que se refieren a temas complejos es necesario fijar límites en el tiempo, esto es, determinar el lapso para el cual se planifica o, dicho de otra manera, establecer los periodos de tiempo en que los planes estarán vigentes. Es lo que denominaremos "dimensión temporal" de los planes.

Este dimensionamiento tiene especial importancia en el caso de tener que considerar distintas etapas operativas para la ejecución de los planes y, en la determinación de los criterios para efectuar la

delimitación, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos de juicio:

- a) Las etapas temporales que se establezcan en cualquier tipo de planificación son generalmente convencionales, no existen reglas fijas.
- b) El principal elemento que debe contribuir a determinar los criterios que se empleen debe ser la consideración de las necesidades prácticas de la actividad que se está planificando.
- c) En el caso de actividades complejas en que participan muchos actores, ya sea en la planificación o en la ejecución, tiene una gran importancia el conseguir unidad de criterios en todos los niveles respecto del alcance y significado de los plazos establecidos en la planificación.
- d) Los criterios con que se establezcan las distintas dimensiones temporales de los planes de un mismo proceso deben considerar los problemas de "intermediación" y de "integración" del conjunto de planes que se elaborarán.

1.4.- PLANIFICACION Y GESTION2.

La administración, como práctica social, existe desde que el hombre se organizó en comunidades y fué cobrando mayor importancia en la medida que estas crecían y se hacían más complejas. El desarrollo de las teorías de la administración3 reconoce antecedentes en siglos

2.- Empleamos GESTION en el sentido de "acción y efecto de administrar".

3.- Ver I. Chievenato. Introducción a la teoría general de la administración. 1987.

anteriores, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, pero es este siglo el que ha sido testigo de su nacimiento formal y su evolución progresiva, que continúa y se acelera en la medida que las nuevas circunstancias y el avance de la tecnología le plantean nuevos desafíos o le proporcionan mejores instrumentos.

En las teorías, enfoques y escuelas de administración, la planificación ha ocupado siempre un lugar privilegiado como una de las funciones básicas del ciclo administrativo, claramente separada de las demás. Si bien las escuelas de administración pueden presentar algunas diferencias de matiz, su concepción y ubicación es esencialmente la misma.

La "teoría de la administración científica", cuyo principal representante fue F. Taylor⁴, que puso su énfasis en las tareas, su racionalización y eficiencia, buscó en una segunda etapa formular principios de administración de aplicación más amplia. Los cuatro principios enunciados por Taylor son: el de planeamiento, el de la preparación, el de control y el de ejecución.

La "teoría clásica" de la administración, prácticamente contemporánea con la administración científica, surge en Francia, su inspirador reconocido es H. Fayol⁵. En este caso se definen cinco funciones de la administración: previsión o planeamiento, organización, dirección, coordinación y control. A pesar de que en el intento de universalización de sus principios la teoría neoclásica atiende de preferencia problemas gerenciales, su atención se centra principalmente en una especie de "nivel medio" del problema de administración,

4.- Frederick Taylor, "Principios de la administración científica". 1911.

5.- Henry Fayol, "Administración industrial y general". 1916.

lo que se corresponde con las necesidades del grueso de las empresas de su tiempo.

La "teoría neoclásica" de la administración surge a mediados de los cincuenta. Es esencialmente pragmática, retoma muchos de los conceptos clásicos y formaliza avances en materias organizacionales y operativas de la administración, procurando reducir a una proporción razonable la influencia de las ciencias del comportamiento, cuyo innegable aporte había sido magnificado. Para los neoclásicos la administración es un proceso distintivo que consiste en PLANEAR, ORGANIZAR, EJECUTAR Y CONTROLAR, desempeñado para determinar y lograr los objetivos manifestados mediante el uso de seres humanos y otros recursos⁶. Cada una de las cuatro funciones del administrador, o proceso administrativo, planear, organizar, ejecutar y controlar, repercuten en la siguiente, pudiendo considerarse una especie de ciclo, que se denomina el "ciclo administrativo".

Respecto de planificación, los neoclásicos reafirman su integración en el proceso de administración, manteniendo su individualidad respecto de las otras funciones básicas. Al plantear las diferencias orgánicas entre unidades de línea y de apoyo o asesoras (staff) establecen que la planificación es fundamentalmente de apoyo.

La "administración por objetivos", APO, es un avance en la teoría neoclásica que traslada progresivamente la atención desde los niveles medios de la administración hacia los de alta gerencia, problema al que obliga a abocarse el crecimiento de las corporaciones. La APO es una forma de administración válida para todos los niveles

6.- Ver G. Terry, "Principios de administración". (1972).

de la administración en la que la determinación de objetivos y metas es la variable clave para desarrollar la gestión.

Su aplicación ha traído avances en la planificación, que es la función administrativa a la que le plantea mayores exigencias. Uno de los avances más importantes ha sido la conceptualización diferenciada de planes estratégicos, tácticos y operacionales.

La "teoría del comportamiento" (o behaviorista) no afecta las concepciones formales básicas de los clásicos, pero su crítica reformula el tratamiento de las relaciones humanas y explica el comportamiento y los factores que influyen la toma de decisiones de una manera que ha contribuido con muchos aportes en administración. Para planificación, particularmente en el tratamiento de problemas de participación social en las decisiones, facilita el entendimiento del proceso.

La teoría de sistemas, la cibernética y los avances en la técnicas matemáticas de previsión y simulación han influido en la administración generando múltiples posibilidades y diversificando los enfoques en muchos aspectos. Sin embargo, la esencia del pensamiento clásico respecto de las funciones básicas que la disciplina debe cumplir continúan vigentes.

De la revisión efectuada pueden obtenerse interesantes conclusiones que van desde reconocer que el mérito de haber dado a la planificación una categoría y una concepción en el campo del conocimiento corresponde a la ciencia de administración, a la posibilidad de manejar los conceptos, interrelaciones y técnicas que en ella se le han desarrollado. Por lo pronto, deduciremos como premisas para

los efectos de nuestros planteamientos sobre la disciplina de la planificación que:

- la planificación es uno de las funciones básicas que integran la gestión.
- se diferencia formal y cualitativamente de las otras funciones básicas.
- su aplicación hecha de manera aislada no tiene sentido práctico.

1.5. - FORMULACION DE UN PLAN.

Definimos un plan como la expresión de los objetivos que se desea conseguir y las acciones que se realizarán para obtenerlos. Luego, el proceso de formulación de un plan será el conjunto de actividades que se hagan con este fin y ya sabemos que la precisión con que ellas se realicen pueden variar desde ser una aproximación intuitiva o arbitraria hasta constituir un trabajo científico, serio y profundo.

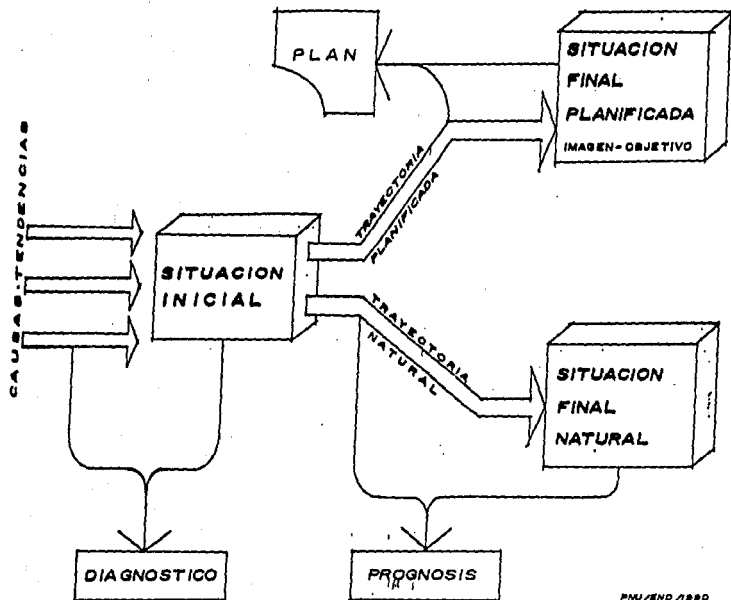
En este caso definiremos las tareas más importantes que usualmente comprende la elaboración de planes, partiendo de la base que se trata de la esquematización de un proceso simple, con todas las limitaciones que lo antedicho contiene⁷.

La esencia de la elaboración de un plan consiste en determinar:

- a) lo que se tiene, esto es, el punto de partida. Lo que usualmente se llama diagnóstico.

7.- Ver gráfico 1. "Elementos de la formulación de un plan", pág.57a.

CUADRO No. 01
ESQUEMA DE FORMULACION DE UN PLAN



b) lo que podría esperarse si no se interviene. Que consiste en hacer una *prognosis*.

c) lo que se desea que ocurra. Que es el enunciado de los objetivos.

d) las acciones que deberán realizarse para alcanzar tales objetivos.

El gráfico 1 nos muestra que el proceso de planificación se refiere a definir la transición desde una determinada situación inicial a otra, que hemos denominado final, a través de una cierta trayectoria. En el caso de la situación final se presentan dos variantes: la natural y la planificada. Las definiciones de estos conceptos son las siguientes:

SITUACION ES EL CONJUNTO ARTICULADO DE HECHOS, ACTORES, RECURSOS, FORMAS DE RELACION Y ELEMENTOS PERTINENTES DEL CAMPO DE ACTIVIDAD QUE SE ESTA TRATANDO Y DE OTROS CAMPOS INTERRELACIONADOS CON EL, QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION.

SITUACION INICIAL ES LA QUE OCURRE EN EL MOMENTO EN QUE EMPIEZA EL PERIODO DE VIGENCIA DEL PLANS.

8.- Generalmente, la situación inicial coincide con el momento en que se prepara el plan, pero esto no es necesariamente siempre así, ya que un plan puede elaborarse con mucha anticipación a su puesta en práctica lo que hará necesario efectuar proyecciones para hacer estimaciones confiables sobre el contenido de la futura situación inicial.

SITUACION FINAL: ES LA QUE OCURRIRA EN EL MOMENTO DE FINALIZAR EL PERIODO DE APLICACION DEL PLAN⁹.

TRAYECTORIA: ES EL CONJUNTO DE HECHOS O ACONTECIMIENTOS CUYO TRANSCURRIR CONDUCE DESDE LA SITUACION INICIAL A LA SITUACION FINAL.

SON NATURALES LAS SITUACIONES Y TRAYECTORIAS QUE OCURREN SIN QUE HAYA UNA INTERVENCION PLANIFICADA. Por contraste, definiremos como PLANIFICADAS LAS SITUACIONES Y TRAYECTORIAS QUE HAN SIDO INTERVENIDAS CON ESE OBJETO.

La sobre simplificación con que se ha expuesto el proceso con que se formulan los planes se justifica como argumento para facilitar la presentación de definiciones básicas. En los capítulos siguientes profundizaremos en estos conceptos y en el contenido general de las actividades que hemos señalado.

⁹- Inevitablemente, la situación final sólo podrá ser estimada ya que su ubicación en el futuro no deja otra posibilidad.

CAPITULO 2.

CONTENIDOS DEL PROCESO DE FORMULACION.

2.1.- INTRODUCCION.

Hemos caracterizado el conjunto del contenido conceptual de un plan con tres elementos que engloban las actividades, informaciones, análisis, subproductos y el producto final del proceso: diagnóstico, pronosis y plan, los que analizaremos con algún detalle en este capítulo.

Examinaremos los aspectos esenciales del diagnóstico señalando los problemas y riesgos que pueden afectar su precisión y objetividad, teniendo presente que tanto el conocimiento del campo de actividad que se planifica como la comprensión de la situación de la que se parte son la base sobre la que se construye normalmente todo el edificio del plan.

En el apartado sobre pronosis presentaremos una clasificación de predicciones tomada de un documento de M. Bunge, que citamos, el que constituye una interesante contribución en el tema. Hacemos, además, una relación con el diagnóstico que es el condicionador de la pronosis.

Respecto del plan nos preocupamos de señalar las normas más importantes que se recomienda respetar en el desarrollo de los procesos de planificación y en el contenido formal de los planes. Las tres elegidas tienen un carácter general y no obligatorio. Existen muchas

otras, generalmente enunciadas como principios, de las que creemos que posiblemente sean aplicables a la planificación de ciertas actividades pero que no revisten el mismo carácter de generalidad que las tres analizadas.

Finalmente, abordamos el tema de las técnicas de planificación, que permea todos los procesos y sus elementos y del cual señalamos los instrumentos y necesidades más importantes. Pensamos que, en la medida que se generalice el concepto de planificación como disciplina formal con individualidad independiente de campos sustantivos determinados, se podrán conseguir notables avances en la generalización de técnicas que hoy son de uso limitado y también en la creación de nuevos instrumentos que apoyarán el ejercicio de la disciplina.

2.2.- DIAGNOSTICO.

La determinación de la situación inicial es uno de los elementos más importantes para la elaboración de planes, ya que en ella tenderá su basamento el edificio completo de la planificación. Es por esto que el diagnóstico ha recibido una atención muy especial en los procesos de planificación de naturaleza compleja.

DIAGNOSTICO: ES LA ELECCION DE LOS COMPONENTES DE UNA SITUACION INICIAL QUE SON RELEVANTES PARA LA ELABORACION DE LOS PLANES Y LA DETERMINACION DE LAS CAUSAS QUE LOS EXPLICAN Y DE LAS TENDENCIAS QUE CONLLEVAN.

Al hacer un diagnóstico no es suficiente con mostrar los elementos que componen la situación inicial, debe hacerse también un análisis de las causas que nos permiten explicarnos el porqué de los hechos reseñados, la forma como se gestaron y las tendencias más significativas que manifiestan.

Gráficamente podría decirse que un diagnóstico no es una fotografía de la situación analizada, sino que constituye una pieza cinematográfica que nos muestra el desarrollo de los hechos en el tiempo y en la que el último acto es el momento previo al inicio de la puesta en marcha del plan que se formula.

En el diagnóstico, más que en otros momentos en la elaboración de planes, existe el riesgo de efectuar distorsiones a causa de la introducción de una carga excesiva de factores subjetivos. Son varios los aspectos que se prestan para esto. Está, por ejemplo, la necesidad de determinar cuales son los elementos relevantes para el análisis y, por lo tanto desechar los que se consideren no significativos o de importancia secundaria.

También, la necesidad de determinar causas y tendencias que generaron la situación examinada pueden atraer la presencia de factores subjetivos, especialmente en el caso de fenómenos sociales cuya interpretación debe hacerse obligadamente utilizando marcos de análisis ideológicos.

Cabe hacer notar que se tiende a confundir la presencia de elementos derivados de posiciones ideológicas o de sentimientos diversos hacia las realidades examinadas, con desviaciones subjetivas del análisis. Los errores de juicio causados por los primeros corresponden

"objetivamente" a las causas que se han señalado y debieran o pudieran ser controlados, en cambio, las desviaciones subjetivas son generalmente independientes de la voluntad. Conviene en este caso recordar las observaciones iniciales que hicimos sobre las dificultades para fijar límites exactos en algunos conceptos, en este caso, por razones similares, quedará sujeto a criterio determinar el grado de subjetividad de las conclusiones y análisis.

Habíamos establecido que el conocimiento del campo de actividad era uno de los requisitos previos para llevar a cabo la elaboración de un plan; el diagnóstico está muy estrechamente ligado a este conocimiento.

Si quisiéramos marcar una diferencia entre ambas ideas, podríamos decir que el diagnóstico se caracteriza por poner un mayor acento en el conocimiento e interpretación de los problemas que serán más significativos para el periodo de tiempo sobre el que actuarán los planes y, también, que les debe conceder a los sucesos coyunturales una atención de mayor intensidad.

Uno de los principales requisitos para realizar un buen diagnóstico es contar con una base de datos amplia y fiable. La calidad de la visión y de las interpretaciones que se obtengan va a estar siempre supeditada a la validez de los datos base, por muy sofisticados que sean los instrumentos que se empleen en el análisis.

Las interpretaciones de causas y tendencias del diagnóstico pueden hacerse con base en conocimientos científicos, tecnológicos o prácticos. Ello dependerá por una parte del grado de avance de las

ciencias que explican el campo sustantivo y del arsenal de medios científicos con que se cuenta y, por otra, de que la confiabilidad de la información que se disponga justifique el esfuerzo de emplear uno u otro procedimiento. Al respecto cabría hacer clasificaciones y comentarios similares a los que presentaremos en el siguiente apartado.

2.3.- PROGNOSIS.

La prognosis está compuesta por lo que llamamos situación final natural y por la trayectoria que condujo a ella. Su definición sería:

PROGNOSIS: CONSISTE EN LA PROYECCION DE LA SITUACION INICIAL PARA DETERMINAR LO QUE OcurrIRIA EN EL FUTURO SIN LA INTERVENCION DEL PLANIFICADOR, CUBRIENDO AL MENOS EL PERIODO DE TIEMPO PARA EL CUAL SE ESTA ELABORANDO EL PLAN Y ESPECIFICANDO LA SITUACION FINAL NATURAL Y LA TRAYECTORIA QUE LA PRODUJO.

Se trata, entonces, de hacer lo que se llama una "predicción del futuro", lo que constituiría la respuesta a esa inquietud fundamental del hombre que es la eliminación de la incertidumbre. La diferencia de la prognosis con la planificación consiste en que ella sólo busca el conocimiento del futuro, en cambio, la planificación quiere influir en el mañana para conseguir que esto se modele conforme a la voluntad de los que toman las decisiones.

Existen diferentes formas de efectuar las predicciones sobre el futuro. Ellas están, presentes a lo largo de toda la historia de la humanidad.

Una clasificación importante e ilustrativa es la hecha por Mario Bunge, que divide las formas de predicción en no científicas, científicas y tecnológicas, las que a su vez pueden subdividirse en algunas categorías.

Las predicciones NO CIENTIFICAS pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- 1) ADIVINANZA.....que consiste en un juego de acierto o error, consistente pero no racional. Tiene como características el ser intuitiva, generalmente vaga, aventurera y carente de fundamento explícito. Sus méritos sólo pueden juzgarse por sus resultados.
- 2) PROFECIA O PREDICION ORACULAR...es la proyección a gran escala de conjeturas. Tiene diferencias de grado pero no de calidad con la anterior y, tal como ella, se basa en enunciados incondicionales, las predicciones se cumplirán "porque sí".
- 3) CONJETURA EDUCADA U OPINION INFORMADA...se basa en algún acopio de conocimientos y tiene forma condicional, esto es: lo predicho tendrá lugar, o podrá tenerlo, porque es el resultado o consecuencia de otro hecho del que se desprende. Puede darse de dos maneras:

1.- Ver M.Bunge, "Predicción y planeamiento"....Los conceptos y clasificaciones expuestos en este apartado están tomados en su mayoría de este artículo.

- a) PREVISION DE SENTIDO COMUN...es la que se emite de acuerdo a generalizaciones empiricas que forman parte de la cultura corriente, y
- b) PROGNOSIS DE UN EXPERTO....que se basa en un conocimiento especial, encapsulado en generalizaciones empiricas o enunciado de conceptos.

PREDICCION CIENTIFICA....es la que se realiza con ideas pertenecientes a una o más ciencias, es "un enunciado de forma condicional, que es consecuencia lógica de un haz de items científicos, todos los cuales cabe validar, controlar o corregir"

Un conjunto de predicciones científicas se construye a partir de un conjunto de hipótesis y de un conjunto de datos científicos de los cuales serán desprendidas las predicciones. Si las hipótesis empleadas tienen el carácter de leyes científicas, la predicción se llama "nomológica", si no es así, se llama "tentativa". El hecho de que una predicción sea nomológica no asegura su infalibilidad, sólo señala el tipo de hipótesis en que está basada.

La PREDICCION TECNOLOGICA es semejante a la científica en cuanto a construcción lógica, pero se diferencia de ella en tres aspectos:

- a) en lo conceptual, porque trabaja con modelos teóricos más sencillos y superficiales.
- b) en lo metodológico, porque tiene la tendencia a utilizar solamente leyes comprobadas. Es más nomológica.

c) en lo práctico, porque está más impregnada de valor, dado que tiene objetivos distintos del mero conocimiento; en cambio, la predicción científica es axiológicamente neutral.

La importancia de la prognosis consiste en que nos ofrece una visión de los problemas que deberán enfrentar los planes que estamos elaborando y lo que podríamos esperar en el futuro como resultados del período, si no intervinieramos en su gestación.

La prognosis es estrechamente dependiente del diagnóstico que es la base sobre la cual esta se construye. Por lo tanto, su calidad dependerá en gran medida de la seriedad y profundidad con que hayamos podido elaborar los antecedentes, elegir las variables representativas e interpretar causas y tendencias.

Uno de los peligros importantes que se presentan al hacer una prognosis es el de efectuar en forma mecánica la proyección de las tendencias que se detectaron en el diagnóstico. Si bien la base de la prognosis son los elementos del diagnóstico, al hacer las proyecciones es indispensable que examinemos las posibilidades reales que los juicios y tendencias que hemos deducido se mantengan invariables. Esto es particularmente importante en el mundo moderno, en que nos encontramos frente a circunstancias en que la ciencia, la técnica, las costumbres y la vida de los seres humanos en general se está modificando a un ritmo acelerado. Por ello, necesitamos analizar en cada caso la influencia que estos cambios pueden tener en las variables que proyectamos para incorporarles los nuevos elementos que podemos prever.

Finalmente, podríamos diferenciar entre prognosis y predicción, estableciendo que la primera es una forma de predicción que generalmente se limita a las categorías de "conjetura educada" o de "predicción tecnológica". Excluimos la adivinanza y la predicción oracular porque pensamos que no nos ofrecen garantía suficiente de calidad para basar nuestros planes. No consideramos adecuada la predicción científica porque la planificación es esencialmente una actividad práctica que difícilmente puede ser axiológicamente neutral. Sin embargo, debemos reconocer que en algunos casos es posible y legítimo olvidar esta limitación y usar otras categorías de predicción.

2.4.- PLAN.

Definimos un plan como la expresión de objetivos que se desean conseguir y las acciones que se realizarán para alcanzarlos. Así, la presencia de ambos elementos, objetivos y acciones, o dicho de una manera más amplia, la situación final planificada y su correspondiente trayectoria, es la condición necesaria y suficiente para que se acepte la existencia de un plan.

En la presentación de planes de mayor envergadura se acostumbra a incluir el diagnóstico y la prognosis elaborados con el objeto de facilitar una mejor comprensión del plan y para que sirvan de respaldo y justificación a las proposiciones que este contiene.

En diversos libros y documentos sobre el tema se definen ciertos "principios" o principios tanto a los planes como a la planificación. Ellos nos han servido de base para el desarrollo de estas ideas, pero

hemos preferido denominarlos "NORMAS RECOMENDABLES" porque queremos que quede remarcado su carácter relativo / el concepto de principio envuelve un cierto sentido de irreductibilidad que no corresponde en esta disciplina, al menos en sus planteamientos más generales, como son los que estamos exponiendo.

Como reflexión sobre este tema de las normas cabría decir que ellas se relacionan con la calidad de los planes, sin ser condiciones indispensables. Así, un plan que haya considerado debidamente las normas de realismo, coherencia y flexibilidad que a continuación expondremos, nos ofrecerá mayor utilidad para ejecutar las acciones que postula. Si, por el contrario, presenta fallos o insuficiencias respecto de esas normas básicas no por ello deja de ser un plan pero su calidad y utilidad serán seguramente inferiores.

La primera condición que se recomienda a la planificación es el REALISMO, al que podríamos definir como "la composición dialéctica entre lo deseable y lo posible". Demás está que señalemos la relatividad de este concepto. Ya hemos mencionado anteriormente las dificultades que presenta la eliminación de factores subjetivos en la elaboración de diagnósticos y prognosis. De la misma manera estos factores tienden a presentarse en toda la actividad planificadora. Es fácil caer en la utopía al plantearse objetivos y metas o establecer trayectorias planificadas magnificando las disponibilidades de medios o la viabilidad de las acciones.

Los factores subjetivos, si bien no son del todo eliminables, al menos pueden reducirse en forma considerable si se actúa conciente-

mente sobre ellos. Por otra parte, ya señalamos su diferencia con otros elementos sobre los que puede ejercerse control.

El "pragmatismo" es un concepto cuyo uso en planificación se ha prestado para polémicos. Tomándolo en el sentido que le hemos dado al concepto de realismo, esto es, como composición de lo deseable y lo posible, se le acusa de haber sido empleado como justificación para evitar el cambio cuando este es necesario o conveniente. La discusión ha sido particularmente aguda en el campo de la planificación de actividades sociales. En esto cabe hacer dos observaciones:

a) Según el método filosófico, se define el pragmatismo como el único criterio válido para juzgar la verdad de toda doctrina científica, moral o religiosa. Es decir, su validez se ha de fundar en sus efectos prácticos. Así concebido, no cabe duda que el pragmatismo debe jugar un papel muy importante en la apreciación de las prácticas de planificación.

b) Hemos definido la planificación como una expresión de voluntad, por lo tanto, su gran desafío consiste en hacer viable lo deseado dentro de los límites que la realidad ofrece. De esta manera, una de las tareas torales que debe cumplir la planificación es "crear la viabilidad" para el cumplimiento de lo que se considera deseable.

Es conveniente diferenciar dos conceptos que suelen confundirse, son los de "voluntad" y "voluntarismo". En planificación hemos hablado de VOLUNTAD en el sentido de conseguir que los hechos futuros se ajusten a nuestros deseos, lo que constituye la esencia misma de la planificación. VOLUNTARISMO, en cambio, se refiere a la acción de mirar e interpretar la realidad práctica conforme a como quisiéramos que fuese, de manera arbitraria y carente de objetividad. Este tipo

de actitud conduce frecuentemente a errores de juicio de graves consecuencias en la elaboración de planes.

La COHERENCIA de un plan se refiere a la existencia de conexiones lógicas entre sus componentes de manera de evitar que se presenten contradicciones abiertas o implícitas entre ellos.

La elaboración de un plan consiste de manera primordial en un ajuste de relaciones entre objetivos y acciones, de objetivos entre sí, de secuencia de acciones, de tipo y monto de recursos que se emplearán, de las responsabilidades asignadas, etc.

El concepto de coherencia tiene gran amplitud. Se refiere no solamente a los aspectos internos de un plan sino también a la forma como este se inserta en el medio del cual forma parte. Además de la coherencia de los elementos internos del plan, que esbozamos en el párrafo anterior, se deberá cuidar la coherencia a lo largo de todo el proceso de su elaboración. Esto significa que el diagnóstico tendrá que corresponder a los hechos de la realidad en todos sus aspectos, tanto en la presentación de lo que ocurre en la actualidad como en la interpretación de las causas que la originaron y de las tendencias que de ella se deducen. De la misma manera, la prognosis debe mantener la coherencia interna en su situación final y en su trayectoria, o la vez, no estar arbitraria o injustificadamente en contradicción con las conclusiones del diagnóstico.

Por otra parte, el plan debe guardar un alto grado de coherencia con el pensamiento, ideas y deseos fundamentales de aquellos que tienen el poder y las atribuciones para ponerlo en práctica.

Un plan no es un acto que pueda tomarse como definitivo ni pensarse irrevocable. Puesto que se trata de propósitos para el futuro cuya determinación se basa en predicciones y estimación de situaciones y acontecimientos del porvenir, es necesario que estemos siempre dispuestos a revisar y ajustar lo que hemos planificado conforme el transcurso del tiempo nos vaya entregando antecedentes que modifiquen nuestras previsiones, o la realidad misma nos señale nuevos caminos o soluciones mejores que las que habíamos diseñado.

Por las razones antedichas, es importante que los planes cumplan la norma de FLEXIBILIDAD, que se refiere a su capacidad de aceptar modificaciones cuando los hechos lo indican como necesario.

La flexibilidad de un plan puede ser una cualidad que se otorgue de manera potencial, creando las condiciones para modificarlo cuando las circunstancias lo requieran, o pueden estar incluidas directamente en él a través de contemplar, ya sea en metas o en trayectoria, diversas alternativas elegibles según las circunstancias que pueden presentarse.

2.5.- TECNICAS DE PLANIFICACION.

En cada campo de actividad en el cual se haya efectuado una aplicación frecuente y más o menos organizada de la planificación se desarrolla un bagaje de técnicas que suele llegar a conformar paquetes considerables. Algunas de ellas sólo son utilizables en el campo para el cual se diseñan porque se refieren y están inspirados en aspectos sustantivos de la actividad planificado de un alto grado de especialización. Pero hay otras que contienen elementos formales que

se pueden generalizar, además de que existen algunas técnicas que ya se aplican en la planificación de muchos tipos de actividad.

Las necesidades técnicas que plantea la planificación para las actividades en que se ejerce tiene similitudes genéricas de las que se pueden inferir instrumentos específicos, cuyo amplio rango de aplicabilidad permitiría darles un uso generalizado en los procesos de planificación cualquiera sea el campo sustantivo en que se apliquen.

En la vida moderna, la INFORMACION, cuyo objetivo es el aumento del conocimiento y la reducción de la incertidumbre, ocupa un sitio de primer orden y continúa incrementando su importancia. Este es un fenómeno que se da en cualquier campo de actividad y en todos ellos se considera que no es posible progresar si no se cuenta con información cada vez más amplia y elaborada. Esto se ha reflejado en la tres áreas que usualmente se distinguen respecto de la información:

- i.- La de obtención y acumulación de datos, que corresponde a la información primaria, para la cual se mejoran permanentemente las técnicas que la hacen más precisa y oportuna y se crean "bancos de datos" que facilitan su disponibilidad y organización.
- ii.- El de la elaboración de los datos de manera de darles un significado aprovechable por medio de tratamientos sistemáticos, de acuerdo a normas de racionalidad establecidas.
- 3.- Ver I. Chiavenato. Op. Cit. Capítulo 15. Cibernética y administración.

iii.- La comunicación de la información, que consiste en transmitirla para que sea compartida por los receptores, lo que exige que cumpla el requisito de poder ser recibida y comprendida.

El avance acelerado de los medios automáticos de registro, acumulación, tratamiento y transmisión de la información ha dado impulso a la creación de una nueva disciplina : la "informática", que forma parte de otra más amplia, que aún no cuenta con medio siglo, que es la cibernética, ciencia interdisciplinaria cuyo objetivo central es la comunicación y el control de los sistemas.

La planificación de cualquiera actividad es una gran consumidora de información. No de otra manera que basándose significativamente en su empleo es posible conocer un campo de actividad, hacer diagnósticos, proyectar situaciones, determinar objetivos y diseñar trayectorias. En esta materia, la planificación se beneficia de dos maneras: primero, aprovechando la información generada para otros usos, directamente o con reelaboraciones adecuadas; segundo, aprovechando las técnicas desarrolladas por la informática para la recopilación, elaboración y comunicación de su propia información.

Podemos hacer un breve recuento de las técnicas de mayor uso en la práctica de la planificación, cuya amplitud de rango de aplicabilidad permite considerarlas como integrantes de la disciplina, a pesar de que, en muchos casos, hayan sido creadas en su inicio con otros objetivos y se aplique aún profusamente por otras disciplinas. Entre ellas podemos citar:

- Las técnicas contables, que producen información de acuerdo a normas rigurosas con fines de registro y control. La CONTABILIDAD se aplica en muchos campos de actividad y con diversos objetivos. Sus productos son ampliamente aprovechados en distintas fases del proceso de planificación.

- De la misma manera, los registros y las técnicas ESTADISTICAS de elaboración y concentración de datos, con sus valoraciones matemáticas y probabilísticas que permiten evaluar tendencias y cuantificar grados de confiabilidad, son indispensables en las actividades planificadoras.

- Siendo la planificación una práctica decisional que se efectúa dentro de ciertas condiciones establecidas, las TECNICAS DE TOMA DE DECISIONES desarrolladas básicamente en la segunda mitad de este siglo son de gran utilidad en sus procesos. Este es un campo en el cual hay grandes posibilidades de adaptación y creación de instrumentos y que todavía tiene un desarrollo insuficiente en la aplicación de la disciplina.

- Los MODELOS MATEMATICOS constituyen una representación simplificada de la realidad o partes de ella que se utilizan cuando, por cualquier razón, no es posible manipular ni experimentar directamente con las situaciones y agentes cuyo comportamiento in-

4.- El Premio Nobel de Economía, Herbert Simon, hizo las más importantes contribuciones en el tema y es considerado el inspirador de su desarrollo.

teresa analizar. Hay varios aspectos de la planificación en que los modelos matemáticos tienen aplicación. Uno es la reconstrucción esquemática del pasado para colaborar en la comprensión de las causas y tendencias que debe ofrecer el diagnóstico. Otro es su utilización para proyectar las tendencias y examinar las posibles situaciones finales y trayectorias naturales que conforman la prognosis. Finalmente, y sin agotar el tema, para analizar la factibilidad y los efectos de las alternativas de imágenes-objetivo y las trayectorias que se proponen para el plan.

Los modelos matemáticos, por su condición de esquemas simplificados, presentan siempre el problema de las disyuntivas de elección entre los factores y variables realmente representativos y significativos, que deben ser incluidos en él, y los que son considerados secundarios y pueden desecharse. La construcción del modelo que se utilizará para comprender la realidad o para la definición de alternativas que faciliten la toma de decisiones, implica de antemano un conocimiento y apreciación de la realidad y una toma de decisiones que influirá en el proceso a que se aplique.

- En la mayoría de las actividades complejas cuya planificación implique el uso de recursos, se exige como requisito para la aplicación de los planes que estos cuantifique, a veces con gran detalle, el tipo y volumen de los recursos que se emplearán en su ejecución. Aunque esta exigencia no necesariamente recae sobre el campo de los recursos financieros, en la mayor parte de los casos es así. por ello, los PRESUPUESTOS y las técnicas de presupuestación financiera están considerados como parte integrante de los

procesos de planificación, aunque sus objetivos no se refieran solamente a esta actividad, como veremos más adelante.

- La INVESTIGACION OPERACIONAL es una tecnología⁵ basada en métodos cuantitativos, en lo posible de origen científico, que busca dar respuesta a problemas analíticos y prácticos que se presentan en los procesos operativos. Ella engloba una serie de teorías, métodos e instrumentos que utilizan básicamente estadística, teoría de las probabilidades y matemáticas. Este instrumental es de gran utilidad en planificación y parte de él ha sido desarrollado explícitamente con finalidades de "programación" y con pretensiones de aplicabilidad general.

i.- TEORIA DE LOS JUEGOS⁶. Está orientada al análisis de situaciones de conflicto, en que la toma de decisión debe considerar las limitaciones que plantea la gama de posibilidades de acción de un adversario, situación que se presenta frecuentemente en la planificación.

ii.- CRONOGRAMAS Y REDES son técnicas que se destinan específicamente a la solución de problemas relacionados con la planificación y el control de actividades. Las más importantes son:

- GRAFICO DE GANTT, o cronograma de barras, instrumento precursor que consiste en un sistema de coordenadas (tiempo y actividad) que permite su ordenación racional

5.- El concepto de "tecnología" está empleado en el sentido que se explica en el capítulo 3, apartado 3.2.
6.- Inspirada por J. von Neumann. Divulgada por él y O. Morgenstern en el libro "Teoría de los juegos y conducta económica" publicado en 1947.

en la búsqueda de economías de tiempo y racionalización del uso, secuencia y oportunidad de los recursos y acciones.

- CAMINO CRITICO, PERT y CPM, son también representaciones gráficas que, por medio de flechas, relacionan las acciones que llevan al objetivo en una red que facilita la determinación de "óptimos" en materia de tiempo y utilización de recursos. Permite analizar problemas más complejos que las cartas de Gantt y tiene variantes y modalidades de aplicación adaptadas en muchas actividades específicas.

- TEORIA DE LAS COLAS. Se aplica a casos de distribuciones en condiciones de aglomeración, atendiendo la solución de problemas de estrangulamiento y tiempos de espera. Su aplicación tiene más utilidad en problemas de procedimiento que en planificación. Usa variadas técnicas matemáticas.

- PROGRAMACION LINEAL. Busca solución al problema de la selección entre alternativas cuando se tiene decidida cuál es la variable o variables que se pretende optimizar o minimizar y los criterios que se emplearán para ello. Exige que las variables sean cuantificables y que sea conocido y lineal el tipo de relaciones entre ellas.

Hay algunos campos en que el instrumental matemático o técnico en general presta una gran ayuda a la solución de los problemas que

plantea la planificación y a la toma de decisiones que ella significa. Por esta razón, en cualquier actividad que se quiera planificar es conveniente intentar la aplicación y aprovechamiento de estas técnicas. Sin embargo, hay que tener siempre presente que su uso tiene considerables limitaciones y que la toma de decisiones no es un asunto simplemente técnico ya que los factores que la orientan pueden provenir de muchas fuentes, y aristas de la a veces indescifrable y extraña racionalidad humana.

**ESTA TESIS DE DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO 3.

EL PROCESO DE PLANIFICACION.

3.1.- INTRODUCCION.

Debido a su generalidad, los conceptos examinados hasta ahora parecen referidos a situaciones y actividades simples. Si bien ellos son válidos para cualquier planificación, aplicarlos a casos más complejos exige considerar una mayor variedad de aspectos y desagregar más ampliamente los elementos procesales. Sin que se pueda establecer una relación matemática cabe decir que, como tendencia, existe una relación de sentido similar entre la complejidad de un campo de actividades y la complejidad y dificultades de sus procesos de planificación. Dicho de otra manera, las dificultades del proceso de planificación tienen como fuente principal las características del campo en que se está trabajado.

Normalmente, un campo de actividades de gran extensión, que comprenda muchas variables y muchos agentes, será más difícil de planificar que otro más reducido. Una gran cantidad y complejidad de las variables influye principalmente en dos aspectos al proceso de planificación: por una parte, puede presentar dificultades para delimitar y obtener un conocimiento adecuado del campo y sus interrelaciones, así como para la preparación de un buen diagnóstico; por otra, tanto la prognosis como la elaboración del plan exigen mayores esfuerzos para obtener la coherencia necesaria. Si el número de actores que se

ven afectados por las decisiones que expresan los planes son pocos, es probable que estos se puedan hacer y aplicar con más facilidad que en el caso en que los sectores afectados sean numerosos.

La organicidad del campo es también un factor que tiene un gran peso en la facilidad relativa con que se pueda realizar la planificación. Si existen las estructuras necesarias, las funciones están definidas y los agentes saben el papel que les corresponde, tienen claras sus atribuciones y existen controles adecuados sobre el cumplimiento de sus tareas para todos los participantes en el sistema en cuestión, será más fácil no sólo la formulación de los planes sino también, y esto es lo importante, su posterior ejecución.

En los casos de campos complejos con muchos agentes y actividades, los hábitos y costumbres en formas de manejo y relaciones respecto del trabajo coordinado y la transparencia en actitudes e intenciones, influyen de manera importante en las posibilidades de llevar a cabo procesos de planificación. En organizaciones en que los organismos componentes se comportan como feudos independientes sin permitir las llamadas "intrusiones" en sus actividades, es fácil que la planificación sea considerada como tal y entonces no podrá pasar de ser una formalidad carente de eficacia.

Las situaciones de conflicto que se dan normalmente en las sociedades suelen tornarse en una fuente importante de dificultades para la realización de procesos de planificación. La existencia de objetivos dispares o abiertamente incompatibles, la interpretación de hechos y causas en forma divergente, visiones encontradas respecto de la forma de encarar los problemas o diferencias sustanciales acerca de cómo abordar la solución de ellos, pueden dar lugar a posiciones

irreconciliables. Si ocurre así, tal como la guerra, solo cabe que las partes efectúen su propia planificación en la forma de un juego de suma cero. Aunque lo anterior no es un acontecer extraordinario en las relaciones humanas, es más frecuente que los conflictos tengan un nivel tal que haga posible resolverlos por medio del acuerdo y la negociación, tareas en las que un proceso de planificación puede ser de gran ayuda.

Las complejidades de la relación con otros campos de actividad que influyen o son influidos por el que se está planificando, son de gran importancia en las dificultades que presente el proceso de planificación.

3.2.- EL PROCESO, SUS ETAPAS Y FASES.

Según el léxico, proceso es la sucesión de las distintas etapas de un fenómeno o acontecimiento. En general, un proceso se refiere a la concurrencia e interacción de elementos relacionados, que conduce a la configuración de un nuevo elemento o modifica de alguna manera a los elementos concurrentes¹. El término proceso es utilizado para una infinidad de casos de muy variada especie. Se puede hablar de procesos mentales, computacionales, físicos, químicos, sociales, históricos, naturales, etc. El aspecto común subyacente en estas aplicaciones del término es la referencia implícita a ciertos elementos que confluyen en una situación y que, a través de su interacción y movimiento, producen algún resultado.

1.- Nudelmañ, Guillermo. Los procesos en planificación. 1988

De acuerdo con esto, un proceso se caracteriza por su naturaleza dinámica, ya que implica movimiento, interacción, y desarrollo de de acontecimientos que producen finalmente un resultado y, de algún modo, transformación o cambio. Sin embargo, se debe ser cuidadoso en el manejo de estos últimos términos. Podemos pensar, por ejemplo, que ante una situación dada exista o se aplique un proceso que anule tendencias modificadas inherentes a la misma, impidiendo de hecho esa transformación, aunque su resultado sea cambiar su naturaleza al inhibir esas tendencias.

Se puede decir que un proceso queda definido cuando se conocen su objetivo, sus etapas, y el contenido y secuencia de ellas. Según las necesidades de cada caso, estos elementos deberán ajustarse y podrán adicionarse otros que contribuyan a su precisión y perfeccionamiento. Pero los cuatro elementos descritos constituyen los requisitos que debe cumplir un acto para ser llamado proceso.

De lo anterior se desprende que la planificación sea concebida como un proceso, ya que implica la presencia de elementos intelectuales, como son conocimientos científicos, empíricos y técnicos, que se relacionan con el entorno físico de las actividades para la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis proyecciones, etc., y agentes sociales que, desde sus respectivas posiciones de poder, interactúan para influir en la toma de decisiones.

Así, la formulación de un plan, o planes, de acuerdo a como lo hemos descrito, es un proceso en el cual las etapas serían la preparación del diagnóstico, la elaboración de la prognosis y la enunciación de los objetivos y trayectoria del plan.

Sin embargo, el proceso de planificación comprende más tareas que la formulación del plan. Ella es sólo la primera de las dos etapas que comprende el proceso de planificación². La segunda es el seguimiento de la aplicación del plan formulado, lo que nos lleva a plantearnos la relación entre planificación y ejecución, que señalamos como premisa deducida de la relación entre planificación y gestión, pero que es conveniente dejar muy clara.

Un proceso de planificación tiene sentido solo cuando los planes que se elaboran están destinados a aplicarse, llevándose a cabo las acciones que ellos postulan. Es por ello que el objetivo de la planificación como disciplina formal es servir a la ejecución. Luego, la medida de los resultados de la planificación están ligados a esta y los resultados que con ella se obtengan. Un plan está bien hecho sólo si es útil a la ejecución y facilita que cumpla los objetivos que se han establecido.

Aunque existe una estrecha ligazón entre ejecución y planificación, ellas son conceptual y operativamente distintas y, como vimos, ambas forman parte de la gestión o administración de actividades. La planificación, ayuda a determinar lo que se va a hacer, pero la ejecución no es su responsabilidad.

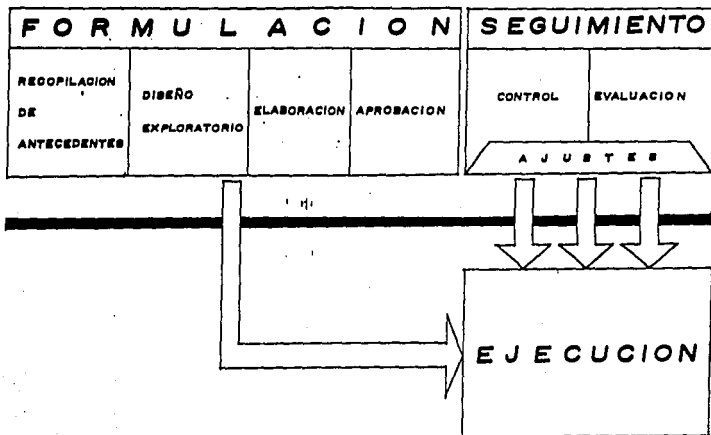
Si bien la relación planificación-ejecución no es de identidad, tiene gran importancia para ambas que la actividad planificadora no se suspenda una vez que comienza la ejecución del plan aprobado. Ello se deriva de la necesidad de mantener el plan actualizado durante toda la ejecución para que sus orientaciones y las acciones especifi-

2.- Ver cuadro 2. "Proceso gral. de planificación. Pág.84a

CUADRO N.º 02

PROCESO GENERAL DE PLANIFICACION

PLANIFICACION



— 844 —

cas que postula continúen siendo una guía efectivaente útil a los que deben convertirlas en realidad. Por otra parte, el seguimiento de la ejecución proporciona valiosos antecedentes para perfeccionar la formulación futura de planes.

En campos de actividad complejos, especialmente aquellos que tienen formalizados procesos de planificación a los que se asigna el carácter de permanentes, las labores de seguimiento, que consisten en el control, la evaluación y el ajuste de los planes en ejecución, constituyen una práctica generalmente aceptada. Así, de las distintas experiencias examinadas, adoptamos la siguiente clasificación de etapas del proceso de planificación, subdivididas en las fases que se indican y que examinaremos en los restantes apartados de este capítulo:

a) FORMULACION

- Recopilación de antecedentes.
- Diseño exploratorio.
- Elaboración del plan.
- Aprobación final.

b) SEGUIMIENTO

- Control.
- Evaluación.
- Ajustes.

Con referencia a un determinado plan, estas etapas son consecutivas. Respecto de la ejecución, la primera es previa y la última coetánea, si bien se efectúa una evaluación final con posterioridad a la ejecución, que se puede considerar, a la vez, como parte del control y como integrante del conjunto de tareas del diagnóstico.

Consideradas las etapas en relación a un proceso de planificación que tenga el carácter de permanente, ellas ocurren simultáneamente en la práctica, pues es normal que mientras se formula un plan, haya otro en la etapa de seguimiento y se esté haciendo la evaluación de un tercero.

Cada una de las etapas que hemos definido y las fases que las componen, son por sí mismas un proceso y podría denominarse subprocesos del proceso de planificación.

3.3.- FORMULACION: ANTECEDENTES Y DISEÑO.

La etapa de formulación corresponde a la parte del proceso de planificación que se ocupa desde el inicio de la preparación del plan hasta su aprobación final, que es lo que precede a su ejecución en el caso de que no haya necesidad de intermediación.

En el capítulo 2 precedente tratamos en forma amplia este subproceso y, aunque no lo referimos expresamente a un campo de actividad complejo, las tareas que se señalaron y los conceptos que se expusieron son válidos para cualquier caso de planificación, por complejo que este sea. Sin embargo, será necesario examinar las complicaciones que puede traer a la formulación el hecho de tratar con lo que hemos caracterizado como campo de actividad complejo.

La complejidad de un campo de actividades se refleja de varias maneras en el proceso de formulación y en sus diversas fases. Aunque las tareas no varían en objetivos ni en contenidos conceptuales, las exigencias técnicas, orgánicas y administrativas para su realización pueden aumentar de manera considerable. La presencia de numerosas variables y agentes, las mayores o más complicadas interrelaciones con otros campos y la posible existencia de otros de los elementos con que caracterizamos la complejidad de un campo de actividad, además de complicarnos la preparación del diagnóstico, la prognosis y el plan mismo, nos plantearán la necesidad de realizar mayores funciones de coordinación y conciliación de intereses.

En todo caso, cabe prevenir que no debemos olvidar que estamos examinando problemas generales de la planificación y que al aplicar prácticamente estos conceptos, procedimientos e ideas a actividades determinadas va a ser indispensable ajustarlas a las condiciones y características de ellas, además de considerar las circunstancias coyunturales en que la actividad se está desarrollando.

La primera fase de la etapa de formulación, que hemos denominado RECOPIACION DE ANTECEDENTES, comprende una serie de tareas que hemos agrupado en cuatro rubros básicos:

- a) RESULTADOS PREVIOS.- Se refiere principalmente al análisis de los resultados de los planes ejecutados en periodos anteriores, en especial el último terminado, y al estudio del resultado esperado del plan en ejecución. En este aspecto son fundamentales los productos del seguimiento efectuado en los periodos respectivos.

b) OTROS ANTECEDENTES.- Comprende estudios, análisis, informes y cualquier otro material que se considere útil para efectos de la elaboración del plan, hayan sido expresamente preparados para este efecto o provengan de otras fuentes o destinos.

c) DIAGNOSTICO Y PROGNOSIS.- Los dos rubros anteriores facilitan la preparación de estos dos elementos que analizamos en el capítulo anterior y que son indispensables para la construcción de un buen plan.

d) OTROS PLANES.- Considera la información proveniente de planes que pueden influir o ser afectados por el que está formulándose. Puede existir una gran variedad de ellos, por ejemplo:

- planes del mismo campo y de dimensión temporal más amplia que contengan guía y orientaciones para el que se elabora.
- planes del mismo campo pero de distinta cobertura con cuál deban hacerse compatibilizaciones.
- planes de otros campos que tengan que coordinarse por existir áreas de coincidencia.
- planes que deban ser integrados o sintetizados en le que se formula.
- planes a los que se deba hacer intermediación parcial o total hacia niveles de mayor detalle y precisión.
- etc.

La segunda fase de la etapa de formulación es la del DISEÑO EXPLORATORIO que consiste en un ejercicio de simulación en que, aprovechando el conjunto de antecedentes recopilados, se prepara una primera aproximación al plan que se está formulando, sin pretender llegar a un nivel de detalle muy amplio. El objetivo de este ejercicio es conseguir una visión de los aspectos más importantes del plan como la factibilidad de sus objetivos, algunas alternativas de trayectorias y su viabilidad y los problemas más importantes que puede presentar su elaboración. Al mismo tiempo, en esta fase se toman las decisiones preliminares que orientarán la elaboración del plan.

Las tareas que se desarrollan en esta fase pueden agruparse en tres rubros, a saber:

- a) OBJETIVOS PRIORITARIOS PROVISIONALES.- Su determinación es el primer paso para el diseño exploratorio del plan. Las proposiciones, preparadas con base en el cúmulo de información, son discutidas y aprobadas en principio por las autoridades correspondientes para continuar con el ejercicio de diseño.
- b) PLAN EXPLORATORIO.- Es el diseño del plan final, estructurado como un borrador grueso que considera todos los aspectos pero examina con detención sólo aquellos considerados como claves para la formulación del plan.
- c) LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES.- Resultan como conclusión de esta fase y se deducen del análisis del plan exploratorio. Una vez aprobados, serán la base para orientar la elaboración del plan.

3.4.- FORMULACION: ELABORACION Y APROBACION.

La tercera fase de la etapa de formulación es la ELABORACION DEL PLAN, que es generalmente la que de mayor duración, la que requiere de más trabajo y la que ofrece mejores posibilidades de apertura a la participación. Las tareas de la elaboración se pueden agrupar en cinco rubros:

- a) ORIENTACIONES SUSTANTIVAS Y TECNICAS.- Las sustantivas se derivan de los lineamientos fundamentales producidos por el diseño exploratorio, que para esta fase deben transformarse en orientaciones o instrucciones específicas, comprensibles y utilizables por los sectores que participan en la elaboración del plan. Junto con ellas, los participantes deben recibir instrucciones técnicas para la elaboración y presentación de sus avances, normas metodológicas, recomendaciones sobre coordinación y el programa detallado de la forma y calendario con que se desarrollarán las actividades de la elaboración.
- b) ELABORACION VERSIONES DEL PLAN.- Normalmente la elaboración no es un trabajo lineal que se pueda conducir sin revisiones y ajustes desde su comienzo a su término. Por el contrario, lo usual es que se desarrolle por medio de un proceso de aproximaciones sucesivas en que se efectúan varias versiones que se van perfeccionando paulatinamente. Por lo demás, prácticamente todas las tareas de planificación tienen la misma característica.

c) EJERCICIOS DE COHERENCIA.- En el programa de elaboración se fijan momentos en los cuales se confrontan las partes del plan que se están haciendo por separado para efectuar una comprobación general de la coherencia y avance de lo realizado. Generalmente estos ejercicios se hacen coincidir con el término de versiones completas del plan.

d) COORDINACION Y CONTROL.- Es un trabajo permanente que se realiza a lo largo de toda la elaboración y que recae principalmente en los responsables centrales del proceso, quienes deben verificar que se cumplan las recomendaciones de coordinación, dar apoyo donde sea necesario y comprobar el avance y cumplimiento del programa establecido.

e) ACTUALIZACION Y AJUSTE.- También es una tarea permanente durante la elaboración. La actualización se refiere principalmente a la información y antecedentes acumulados, los que pueden modificarse durante el período de elaboración, especialmente si se refieren a aspectos coyunturales, o perfeccionarse con nuevos estudios y aportes. Los ajustes se hacen, en la medida que son necesarios, a las instrucciones sustantivas y técnicas como resultado de los nuevos antecedentes, cambio en las decisiones iniciales o por efecto de los resultados del mismo proceso de elaboración

La cuarta fase, APROBACION FINAL del plan, culmina la etapa de formulación. Una vez aprobado este ya se considera en condiciones de ser puesto en ejecución. Por la importancia que esta fase tiene en ciertos tipos de planificación, existen dudas sobre si es razonable

que se la considere como una fase de la formulación o si debe incluirse como una etapa más del proceso.

Hay argumentos que refuerzan la idea de dejarla incluida en la formulación. Generalmente, el subproceso de aprobación es muy inferior en tiempo y exigencia técnica y laboral a cualquiera de las otras fases; esto ocurre particularmente con respecto a la elaboración. Por otra parte, toda la etapa de formulación necesita durante su desarrollo de una serie de aprobaciones parciales de parte de las autoridades competentes para poder avanzar, de manera que la aprobación final se convierte en una mera formalidad.

Para el caso de campos de actividad complejos como los que hemos analizado, el resaltar la fase de aprobación final se considera importante porque puede facilitar significativamente la aplicación posterior de los planes. Entre los argumentos que avalan estas consideraciones pueden citarse los siguientes:

- a) Es útil para efectuar la compatibilidad final de las acciones que deberán llevar a cabo los distintos componentes de la organización.
- b) Constituye un último recurso de negociación y acuerdo cuando existen posiciones divergentes.
- c) Ayuda a conseguir la solución de situaciones de indecisión que pueden repercutir de manera negativa en la ejecución.
- d) La conformidad formal que implica la aprobación de los planes por parte de las autoridades reafirma el compromiso e involucramiento de ellas por una parte y, por otra, otorga a estos un mayor respaldo.

Desde luego, habrá circunstancias en que se justifique sobradamente dar el máximo de categoría a esta fase de la planificación y otras en que resulte conveniente asumirla como una parte de la etapa de formulación. Cabe recordar que la aprobación de algunos tipos de planes se llega a considerar de tal importancia que en ciertos países se le da trámite legislativo.

3.5.- SEGUIMIENTO: CONTROL, EVALUACION Y AJUSTES..

Dijimos que los planes producidos en el proceso de planificación deben cumplir con el objetivo técnico de esta, que es servir a la ejecución. Si los planes fueran un instrumento estático, las tareas de la planificación terminarían con la aprobación de ellos y su adopción por los ejecutores. Pero hemos visto que los planes requieren de una revisión permanente que impida su desactualización u obsolescencia y les permita mantener su eficacia. Es por eso que las tareas de planificación no se agotan con la elaboración y aprobación del plan, aún en el supuesto que no fuera necesaria la elaboración de futuros planes.

A pesar de que los tres conceptos que presentamos como fases de la etapa de SEGUIMIENTO se incluyen tradicionalmente en la función control hemos preferido diferenciarlos para facilitar la comprensión de su alcance y objetivos.

CONTROL.- De acuerdo a la teoría neoclásica de la Administración, el Control es una de sus cuatro funciones básicas, y junto a las de Planeación, Organización y Ejecución conforma el llamado "Ciclo Administrativo"³.

En esencia, el control consiste en medir el desempeño con respecto a ciertas normas preestablecidas y efectuar la corrección de las desviaciones. Consideraremos esta función limitada sólo a dos aspectos:

- a) El establecimiento de las normas que permitirán hacer las comparaciones.
- b) La realización de las mediciones del desempeño y constatación de desviaciones.

Es frecuente que las tareas de control en la planificación se tiendan a confundir con el control de la ejecución. Hay dos razones principales que fomentan esta confusión, la primera de ellas es causada por el hecho de que, dado que los datos y antecedentes empleados en ambos controles son casi los mismos y que ambas funciones de control están estrechamente relacionadas, en la práctica resulta ventajoso realizarlas juntas. La segunda se relaciona con la tendencia a incluir a la ejecución como aspecto subordinado de la planificación, concepto que ya hemos desechado.

A pesar de la vinculación que debe existir siempre y de lo útil que resulta coordinar ambos controles, debe tenerse claro que se trata de dos conceptos distintos y que el objetivo del control en la planeación apunta sólo a lo que se relaciona con el proceso de plani-

³- Ver capítulo I, apartado 1.4.

ficación y su producto y, en ningún caso, a lo que corresponde en propiedad a la función de ejecución.

El control es un conjunto de tareas que se ejerce en todas las actividades de un proceso. En la planificación habrá que controlar todos los subprocesos, procedimientos, pasos, productos y subproductos, comprobando los avances y resultados en cuanto a su eficacia y eficiencia, oportunidad y utilidad, ateniéndose a las normas que se hayan establecido.

Si el control en la planificación lo consideráramos solo en el sentido administrativo tradicional no sería necesario describirlo en detalle, bastaría con señalar su relación con algunos aspectos relevantes de la planificación misma. Sin embargo, aún reconociendo que esto es tan válido en este proceso como en cualquier otro, deberemos definir un concepto de control acotado especialmente para las necesidades de la planificación.

En resumen, estamos estableciendo una diferencia entre los dos sentidos que le damos a la función control:

- a) Como función regular del proceso de planificar, la consideramos en los mismos términos y condiciones de operación en cualquier ciclo administrativo.
- b) Como fase del proceso de planificación en la etapa de seguimiento, en el que estará cumpliendo tareas especiales para la verificación de la eficacia y eficiencia de los planes con el fin de contribuir a su evaluación y revisión,

El control a realizar sobre la planificación misma decíamos que debe ejercerse sobre el proceso y sus productos:

a) En el proceso se controla el cumplimiento de plazos, etapas, coordinación, interrelación, calidad técnica, procedimientos, funcionamiento orgánico de sus unidades, la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad y cantidad de personal, etc.

b) Respecto del plan se controla:

- Eficacia.- Como responde a los propósitos; si es funcional a lo que se pretende.
- Eficiencia.- Si aprovecha integralmente los recursos.
- Coherencia.- Interna y externa.
- Realismo.- Si es factible y viable. Lo que puede tener muchos sentidos: técnico, material, político.
- Flexibilidad.- Hasta que punto permite hacer frente a contingencias probables o acepta modificaciones por hechos no contemplados.

Durante la ejecución, el control que se hace para efectos de actualizar o ajustar el plan sirve también al objetivo de control de la planificación propiamente tal.

EVALUACION.- Es difícil de definir de manera que se pueda establecer una diferencia clara, objetiva y esencial con el concepto de control. Por ello, en un gran porcentaje de casos, se acostumbra a hablar de "control y evaluación" como fase única. En los hechos, al presentarlos como fases separadas se reduce la función de control a una práctica estadística o contable de registro de datos e informaciones diversas y detección de desviaciones, asignando a la evaluación la tarea de efectuar el análisis causal y valorativo de las desviaciones y

determinar las correcciones necesarias para la solución de los problemas.

Hay argumentos atendibles que justifican en algunos casos mantener separada la evaluación dándole la categoría de etapa del proceso de planificación. Se trata generalmente de actividades en las que la presentación de resultados tiene un significado que rebasa a lo meramente técnico o conceptual. En cierta forma, los argumentos son similares a los que se emplean para justificar la separación de la aprobación final de la formulación.

En nuestro caso hemos preferido, en mérito de la rigurosidad conceptual, incluir la evaluación como fase de la etapa que hemos denominado de "seguimiento", considerando que la valoración que ella representa es el elemento de enlace entre el control y la revisión o ajuste.

Con posterioridad a la ejecución, el control y la evaluación que se realizaron, particularmente la revisión final, son de gran utilidad como antecedentes para la elaboración de nuevos planes.

AJUSTE.- El haber incluido el ajuste de los planes como fase de la etapa de seguimiento significa que queremos dar realce a esta actividad y que hemos ampliado este concepto agregando funciones a las usuales que se le asignan.

El alcance de los ajustes necesarios para mantener la eficacia de los planes pueden moverse en una escala que va desde significar cambios menores en ellos a modificaciones de regular o mayor importancia, hasta su remplazo total. Una vez que el plan se pone en operación siempre es necesario efectuar ciertas precisiones, las que

normalmente son realizadas por los encargados de la ejecución. En cambio, la necesidad de modificaciones importantes obliga a la participación de quienes tuvieron o tienen la responsabilidad técnica de elaborar los planes.

Existen tres fuentes principales de hechos que pueden conducir a la necesidad de realizar ajustes en los planes elaborados: la primera es la detección de desviaciones entre lo establecido por los planes y los resultados de ejecución; la segunda ocurre cuando se hacen cambios significativos en los objetivos, o en las condiciones que se establecieron para la determinación inicial de la trayectoria; y, tercero, cuando se produce una modificación sustancial de las circunstancias en que se esperaba iba a transcurrir la operación del plan.

Los problemas que suscite la intervención para efectuar ajustes importantes en un plan en ejecución, dependerán por una parte de la flexibilidad con que se haya dotado al plan para aceptar modificaciones y, por otra, de la calidad y alcance de éstas.

Las discrepancias entre los resultados de la operación y lo postulado por el plan deben ser cuidadosamente analizados para descubrir las causas de las desviaciones, las que no siempre son obvias ni fáciles de determinar. Cuando la planificación y la ejecución son funciones claramente diferenciadas en una organización, se corre el riesgo que las "culpas" de las discrepancias se intenten atribuir mutuamente por las partes encargadas de cada una de ellas para guardar las respectivas responsabilidades. Cualquier tipo de causas de las desviaciones detectadas deberá ser corregido con los ajustes pertinentes y el objetivo de conocerlas es precisamente poder realizar mejor estos ajustes. En todo caso, para la planificación revestirán es-

pecial interés las causas relacionadas con imperfecciones en los planes ya que su conocimiento permitirá, además, mejorar la calidad de estos en el futuro.

Los cambios parciales o totales en los objetivos acarrearán normalmente la exigencia de realizar los ajustes correspondientes de los planes. En primer lugar, debe modificarse la situación final que se había establecido como perspectiva del plan, compatibilizando los cambios efectuados con los otros objetivos que estaban considerados, luego tendrán que examinarse los efectos que estos tenga sobre la trayectoria planificada, los recursos que se consideraron, etc. Cambiar las condiciones o límites con que se elaboraron las trayectorias de un plan tiene los mismos efectos que un cambio de objetivos y obliga a hacer una revisión completa de él. Este tipo de problemas se presenta con frecuencia en planes relacionados con actividades del campo social que están sujetas a los avatares de la política.

La modificación de circunstancias coyunturales, o los cambios de perspectivas que se producen cuando el transcurso del tiempo va transformando la prognosis en diagnóstico, son una de las fuentes de necesidades de ajuste en los planes que obligan a mantener una permanente atención. En cualquier actividad, los planes se hacen con algún grado de desconocimiento del futuro, también la naturaleza cambiante de las actividades humanas y la aceleración de los procesos de cambio que el mundo actual está viviendo, hacen que los planes estén sujetos a procesos de desactualización que pueden mermar rápidamente su eficacia.

CAPITULO 4.

ALGUNOS CONCEITOS IMPORTANTIS.

4.1.- INTRODUCCION.

A lo largo del texto nos hemos referido a numerosos conceptos e ideas que hemos definido en cada caso. Nuestra "politica" al respecto ha sido hacer definiciones cada vez que usemos las palabras con algún sentido diferente al literal. Creemos que esto tiene la importancia suficiente como para justificar el esfuerzo que significa. En algunos casos, las dificultades envueltas incitan a evadir la búsqueda de precisiones a los términos y refugiarse en la teoría de que las definiciones conceptuales resultan innecesarias, ya que la comprensión de los conceptos se logra mejor en forma intuitiva y por aproximaciones sucesivos. Pensamos que esto puede ser posible en algunos casos muy excepcionales, pero que la mayoría de las veces es innecesario y atenta contra la calidad de los trabajos científicos o técnicos.

En este capítulo daremos las definiciones de algunos conceptos que ya hemos empleado y discutiremos y definiremos otros que son de importancia en la disciplina de la planificación.

Nos referiremos en primer término a los conceptos de acción y sus categorías, en los que no se presentan mayores dificultades, lo que no ocurre con los de política y los de estrategia y táctica, sobre cuya definición hay bastante controversia. Veremos a continuación las relaciones entre planificación y poder, que es decisiva en

el ejercicio de la disciplina y determinante respecto de la ejecución la toma de decisiones y las posibilidades de descentralización, Después examinaremos la concepción de participación y su aplicación en los procesos planificadores. Finalmente revisaremos las condiciones que deben cumplirse para la integración de planes.

1.2.- ACCIONES, POLITICAS, ESTRATEGIA Y TACTICA.

Hemos establecido que un plan existe cuando se han establecido sus objetivos y las ACCIONES para lograrlos. Estas últimas pueden estar formalizadas en diferentes categorías, algunas de las cuales se definen de la siguiente manera:

ACCION.- ES EL "EFECTO DE HACER" O "EL EJERCICIO DE UNA POTENCIA".

CURSO DE ACCION.- ES EL ACTO PARTICULAR DE UNA PERSONA O GRUPO DE PERSONAS. UN CURSO DE ACCION PUEDE CONTEMPLAR UNA O MAS ACCIONES.

PRACTICA.- ES UN CURSO DE ACCION QUE SE REPITE EN CONDICIONES SIMILARES.

PROCEDIMIENTO. ES UNA SECUENCIA DE ACCIONES DIRIGIDA HACIA UN OBJETIVO QUE SE SIGUE REPETIDAMENTE. LA MANERA COMO SE ORDENAN LOS COMPONENTES DE UN PROCESO.

PROGRAMA. ES UN SURTIDO ORDENADO DE ACCIONES, GENERALMENTE MAS COMPLEJO QUE UN PROCEDIMIENTO, DIRIGIDO A OBTENER UN FIN ESPECIFICO QUE SE PERSIGUE POR UNA SOLA VEZ.

1.- Estas definiciones están tomadas de R. Ackoff, "Corporate planning". Salvo la primera que corresponde al léxico.

La definición dada para programa es similar a la que hemos adoptado para plan, aunque hace explícito la condición de que el objetivo que se quiere obtener se persigue por una sola vez.

Es importante tener en cuenta la diferencia que se establece entre programa y procedimiento. El primero es único porque debe establecer cada vez sus objetivos, el segundo es permanente porque no presenta variación en el objetivo que se plantea. En ambos casos, el objetivo mencionado puede ser singular o estar compuesto de una combinación de objetivos.

La definición del concepto de POLITICA envuelve mayores dificultades ya que en el uso de este término existe una gran dispersión no sólo en distintas disciplinas científicas y técnicas, sino también al interior de algunas de ellas.

En general se acepta que este concepto está referido de alguna manera a acciones. Los problemas surgen al determinar el sentido de esta relación, tanto que en algunos casos se llega a definir como política a las acciones mismas. En otros, las confusiones surgen al relacionar o comparar políticas con objetivos, o con estrategias, o al establecer las mutuas determinaciones. Después de examinar diversas alternativas hemos optado por la siguiente definición:

POLITICA ES UNA NORMA O GRUPO DE NORMAS CONFORME A LAS CUALES SE DEBEN TOMAR LAS DECISIONES.

De acuerdo a lo anterior, las políticas tienen por objeto servir de guía y orientación en la selección de alternativas y pueden estable-

curso para todos los aspectos que están involucrados en la determinación de los componentes de un plan o en la ejecución de él.

Tal vez una de las causas que generan las confusiones sobre este concepto es la diferencia que se produce frecuentemente entre su determinación ex-ante y su explicación ex-post. La definición que hemos dado es clara y comprensible para establecer y aplicar políticas con anterioridad a la ejecución de la acción que se decidió. En cambio, cuando se trata de entender cuales fueron las políticas con que se decidieron las acciones ya efectuadas, es común encontrarse con indeterminaciones y contradicciones.

La política aplicada, extraída como "resultante" de la orientación implícita de un conjunto de acciones ya realizadas, tiene generalmente el carácter de un "tendencia", que puede ser muy diferente a lo explicitado o tenido como intención cuando se decidieron las acciones. El análisis de los políticas resultantes, ex-post, y su comparación con las políticas manifestadas, ex-ante, tiene gran importancia al evaluar la planificación de muchas actividades. Por supuesto, la explicación causal de las desviaciones es materia propia de cada campo sustantivo.

Sin embargo, a pesar de las confusiones que mencionamos, la definición del concepto de política que expusimos es igualmente válida para ambas situaciones.

Los conceptos de ESTRATEGIA Y TACTICA, ahora de uso extendido a muchas actividades, tienen su origen en los quehaceres militares y políticos. A pesar de la generalización de su uso, las definiciones que se dan son escasas y normalmente están restringidas a significa-

dos que se apegan estrictamente a las necesidades del campo en que se están empleando. En la mayoría de los casos se prefiere hablar de la diferencia entre ambos que intentar definiciones precisas.

La definición literal de estos términos es:

ESTRATEGIA.- "Arte de dirigir las operaciones militares. Arte, traza para dirigir su asunto".

TACTICA.- "Arte que enseña a poner en orden las cosas".

La segunda acepción de estrategia la relaciona con planificación, ya que "trazo" se define como "plan excogitado. Modo de hacer".

Aunque en la mayoría de los casos no se hace una distinción semántica clara de estrategia y táctica, es común encontrar la tendencia a dar a la segunda un rol menor, subordinado.

El empleo que se hace actualmente de estos términos tiene un sentido diferente del que se señala en las definiciones antedichas y generalmente se les relaciona con propósitos, objetivos, políticas, acciones y recursos.

El desarrollo de la planificación estratégico de empresas ha hecho que la teoría administrativa se preocupe del problema y en esa disciplina es posible encontrar mayores análisis del tema, aunque limitados generalmente al problema específico de las empresas y corporaciones.

Un interesante análisis comparativo entre los conceptos de planificación estratégica y planificación táctica², considera que la diferencia entre ellos tienen tres dimensiones principales:

2.- R.Ackoff. OP.CIT.

El tiempo más prolongado y menos reversible es el efecto de un plan más estratégico en este.

La planificación estratégica sería la que concierne a decisiones de efecto duradero y de largo plazo, en cambio, a la planificación táctica corresponderían las de corto plazo.

b) Mientras más funciones de las actividades de una organización son afectados por un plan, más estratégico es este.

Luego, la planificación estratégica es de alcance amplio. Contrario sensu, la planificación táctica es estrecha.

c) La planificación táctica se refiere a la selección de medios por los cuales conseguir metas señaladas generalmente por los niveles superiores de la organización. En cambio, la planificación estratégica se refiere tanto a la determinación de metas como de medios, aunque se orienta más a las decisiones sobre metas.

Examinando los planteamientos teóricos y las prácticas en el campo de la administración de empresas³ podrían agregarse un par de diferencias adicionales:

- La planificación estratégica es un problema de gerencia. La planificación táctica se efectúa generalmente en los niveles inferiores de la empresa.
- La planificación estratégica se preocupa en lo principal de fines, políticas y situaciones de largo plazo. La planificación táctica, de los medios e instrumentos y de fijar el instante de la acción.

3.- Ver Terry, G.; Koontz y O'Donnell; OP.CIT..

En algunas actividades se suele dar un sentido diferente al concepto de estrategia, que está en cierta forma desligado de la comparación con el concepto de táctico. Se acostumbra dar la denominación de "estratégicos" a elementos que se caracterizan por su importancia, o por ser indispensables o decisivos. Nos parece que esta acepción del término no resulta conveniente para la claridad conceptual y que no se justifica ya que hay palabras más adecuadas para representar estas ideas.

Aunque dar una definición de estos conceptos no es una tarea fácil, podemos intentarlos considerando los en conjunto:

ESTRATEGIA Y TACTICA.....SON CUALIDADES CONTRAPUESTAS, DEL MISMO GENERO, QUE CARACTERIZAN ASPECTOS TALES COMO COBERTURA, GRADO DE GENERALIDAD Y ALCANCE EN EL TIEMPO DE LOS COMPONENTES SUSTANTIVOS DE UNA ACTIVIDAD, APLICANDOSE EL PRIMER CONCEPTO A LO DE MAYOR AMPLITUD Y EL SEGUNDO A LO MAS LIMITADO.

La primera conclusión que puede sacarse de la definición es que se trata de conceptos "adjetivos", ya que no tienen valor en sí mismos ni independencia y sirven sólo para calificar lo sustantivo. De esto se deriva que en planificación no cabe definir sustantivamente una "estrategia", sino que lo que corresponde es clasificar como estratégicos o tácticos, a planes, políticas, acciones, recursos, medios, instrumentos, etc., siempre en relación a algo ya que debe tenerse en cuenta la relatividad de ambos conceptos. Un elemento puede

tener el carácter de estratégico respecto de otro y, al mismo tiempo, puede ser considerado táctico si lo comparamos con un tercero.

En un mismo plan siempre hay diferencias entre sus componentes en este sentido. Algunos de ellos tienen carácter estratégico, otros son tácticos. Generalmente, los objetivos tienen un carácter más estratégico que las acciones y las trayectorias un carácter más táctico que las políticas que las orientan. Por supuesto, esta relatividad interna de un plan es diferente de la que debe considerarse al caracterizar un plan en el contexto de la actividad a que se refiere.

4.3.- PLANIFICACION Y PODER.

Hemos definido la planificación como un proceso de toma de decisiones y establecimos que es una tarea diferente de la ejecución, con la que está estrechamente relacionada pero a la que no subordina ni está subordinada. Asimilar la ejecución a una forma dependiente de la planificación constituiría una magnificación de esta y la experiencia ha demostrado que los intentos hechos en este sentido nunca han logrado éxito.

La planificación se anticipa a la ejecución, y esta condición temporal es una de sus características. Ya dijimos que no tiene sentido pretender definir en forma cuantitativa la anticipación, ella dependerá del tipo de actividad que se esté planificando, las necesidades y problemas del momento, etc. Estas condiciones nos obligan a analizar la forma de relación de la planificación con la ejecución.

Siempre la ejecución necesita de una ordenación de detalle que considere los problemas inmediatos de operación. Este ordenamiento se

realize de todos maneras, independientemente del grado de perfección que puedan tener los planes, y forma parte de la ejecución misma. Un criterio adecuado para establecer si la planificación es o no necesaria en una actividad determinada es la regla pragmática que expresa que:

"Si las decisiones se pueden tomar rápidamente, sin pérdida de eficiencia, no es necesario planificar"4.

Dando por bueno este criterio, podríamos concluir que si bien la planificación no tiene sentido sin estar referida a la ejecución, hay circunstancias en que esta puede llevarse a cabo sin necesidad de planificar.

Un aspecto de gran importancia teórica y práctica es establecer a quién corresponde asumir la responsabilidad de los planes, no ya en cuanto a la tarea de elaborarlos sino respecto del contenido sustantivo de ellos.

La simplicidad del caso individual no nos permite formarnos un criterio sobre este problema ya que en él existe un sólo agente que elabora el plan, toma las decisiones y posteriormente los ejecuta. El problema se presenta en los casos en que hay más de un agente involucrados en el proceso de planificación, y en la medida que esta se hace más compleja los problemas se multiplican. Las dificultades que se presentan con frecuencia a los que desempeñan tareas de planificación en la determinación del alcance de sus funciones y responsabilidades hacen indispensable dilucidar con claridad este tema. El problema que se genera en la relación entre planificación y ejecución,

4.- R. Ackoff. OP.CIT.

que nos ha movido a darle una atención especial, se deriva muchas veces de la indefinición con que suelen realizarse las labores de planificación.

En realidad, la respuesta que existe es obvia y está conceptualmente contenida en la definición básica que hemos hecho de la planificación. Sería de esta guisa:

"Puesto que se trata de efectuar una toma de decisiones, la responsabilidad de hacerlo corresponde al que tiene la capacidad para ello".

Esto nos lleva a la relación fundamental que existe entre PLANIFICACION Y PODER. Es fácil comprobar en cualquier actividad que cuando los planes que se elaboran no están en consonancia con las intenciones o voluntad de los que detentan el poder efectivo, sus probabilidades de éxito, o simplemente de aplicación, son escasas.

Se define el PODER como el dominio, imperio, facultad o jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa.

También se le ha definido como "la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas"⁵ y se ha dicho que el "poder y la gloria son la más grande aspiración y la máxima recompensa a que aspiran los hombres"⁶.

No siempre es fácil determinar en un sistema la ubicación del poder efectivo que lo dirige. Muchas veces las organizaciones formales encubren la existencia de poderes reales que son los que efectivamente resuelven. Una de las tareas que debe afrontar la planificación que desea ser algo más que un aparato decorativo es establecer

5.- Max Weber.

6.- Bertrand Russell.

una conexión firme con las fuentes reales del poder que gobierna las actividades que se planifican.

Cabe hacer alguna reflexión acerca del efecto de la concentración del poder en las actividades de la planificación. Al parecer, mirando el problema desde una perspectiva exclusivamente técnica y operativa en cuanto a la facilidad para la toma de decisiones, esta se facilitaría al existir un poder único, como es el caso simple de la planificación individual o, si se diera, el caso de un "Supremo", capaz de decidir por todo un conjunto social. En el otro extremo, un poder repartido entre muchos que careciera de representatividad orgánica, en otras palabras, una situación anárquica, haría muy difícil hacer planificación por la imposibilidad de establecer la red de toma de decisiones que se necesita. En los casos intermedios, que son los normales, los procesos de planificación se verifican en situaciones de poder compartido que dan margen a negociaciones y acuerdos; salvo el caso que citamos de conflicto irreconciliable.

Finalmente, en este aspecto, como en otros, debe tenerse siempre presente que si bien técnicamente resulta más cómoda la concentración de poder para hacer planificación, la razón técnica ni las facilidades para planificar son lo más importante para pronunciarse acerca de la forma más adecuada para establecer las relaciones sociales.

Un tema importante que también está vinculado con la relación de la planificación con la distribución del poder, es el de la aparente opción entre centralización y descentralización de los procesos de planificación.

Hay acuerdo en que es mejor trabajar en la forma más descentralizada posible, pero el grado y la forma de efectura la descentralización están en función de elementos ajenos a la planificación misma.

Pensamos que, para efectos prácticos, no se puede plantear el problema como una característica que se desee dar exclusivamente en forma voluntaria a la planificación de un actividad, independientemente del contexto en que ella se realiza. Si bien existe un cierto margen para una decisión de tipo metodológico, el hecho de que la decisiones estén ligadas a la estructura de distribución del poder, el grado de concentración o desconcentración que este tenga será decisivo para la descentralización que sea posible y razonable efectuar.

4.4.- PARTICIPACION EN LA PLANIFICACION

Este tema tiene vigencia sólo en el análisis de campos de actividad complejos en el que participan muchos agentes o son afectados muchos elementos sociales.

Hemos aclarado que la responsabilidad del contenido de los planes corresponde a los que tienen en sus manos la capacidad real de decisión sobre la actividad que se está planificando. Por lo tanto, mirando la participación en su esencia social, que es política, suscribiremos la siguiente opinión:

...Ejercer influencia en una decisión colectiva que tenga efecto reconocido como legítimo, es decir, que sea decisión de autoridad, constituye un rasgo esencial de la participación. No basta desarrollar una tarea en conjunto con otros para ser definido como participante, ni lo es quien se limita a ejecutar instrucciones. Tampoco es

participación la meta, operación o administración de algo cuyos fines y medios han sido previamente definidos y acotados, excluyendo toda motivación propia de los actores involucrados en la acción... en su manifestación más plena o de máxima calidad, la participación debería incluir la intervención directa en alguna de las principales etapas de un proceso decisional referido a materias suficientemente identificadas?...

Sin embargo, la función general de la planificación como disciplina formal es el de toma de decisiones a futuro y no la creación de condiciones de distribución del poder, salvo que se trate de planificar esa tarea específica, lo que constituiría un caso particular de aplicación de la disciplina que esta puede perfectamente asumir. El caso más común es que la planificación de cualquier actividad se realice dentro del marco decisional dado por las estructuras de poder existentes.

Luego, como una primera conclusión podríamos decir que en un proceso de planificación no puede haber más democracia en la toma de decisiones que la que exista efectivamente en el sistema que se está planificando. En cambio, por distintos tipos de imperfecciones en el proceso, puede ocurrir que la participación quede por debajo de las posibilidades potenciales que la situación ofrezca, lo que afectaría negativamente la calidad de los productos de la planificación.

Pero cabe preguntarse si la participación tiene significado en esta actividad más allá de la toma de decisiones. Planteado de una manera extrema: en el caso de la existencia de un poder absoluto y

7.- Boeninger, E. "Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo." Doc. CED 1984. Chile.

excluyente, qué utilidad o importancia puede tener la participación de otros actores del sistema en un proceso de planificación.

Al analizar esta cuestión tomando el sentido literal de la palabra PARTICIPACION: "acción de tomar parte en algo", nuestra respuesta a esta interrogante es que la participación en estos procesos es siempre útil en un triple sentido, aún cuando ella no tenga mayor significado como práctica democrática. El primero de ellos es conseguir el APORTE que pueden brindar los participantes a la elaboración de los planes. El segundo es conseguir crear un grado de COMPROMISO en los participantes con el contenido del plan. Finalmente, la participación asegura un mejor ENTENDIMIENTO de los objetivos y acciones postulados por el plan lo que contribuirá a facilitar su ejecución.

Desde luego, descontando las razones políticas para la participación que se dan fundamentalmente en las actividades sociales, los tres sentidos que hemos anotado anteriormente determinan algunas limitaciones en cuanto al tipo de participantes elegibles o convenientes. Si pensamos en el "aporte", la participación debería condicionarse a los que tienen algo útil que entregar. En cuanto a "compromiso" y "entendimiento", interesarían sólo los que de alguna manera puedan influir en la ejecución de los planes.

Damos por descontada la conveniencia y utilidad de la participación de los técnicos en planificación en estos procesos, insistiendo, eso sí, en la necesidad de acotar claramente sus funciones y responsabilidades.

Un segundo género de participantes cuya presencia en el proceso resulta obviamente indispensable es el de los que tendrán a su cargo la responsabilidad de poner en ejecución los planes. Los que llevan a cabo las acciones pueden generalmente hacer el aporte de su experiencia para lograr planes más realistas y eficientes. Es a ellos a quienes más interesa comprometer y "hacer sentir suyos" los planes que tendrán que poner en práctica. Asimismo, son los operadores los que deberán tener una más clara comprensión del contenido en detalle de lo planificado.

Es una conclusión de aceptación general que los planes impuestos desde fuera, sin la participación y aceptación de los que deberán ejecutarlos, difícilmente son llevados a buen fin. Es por ello que interesa no descuidar la relación entre los encargados de la ejecución y los planificadores ya que si se producen problemas de competencia o algún tipo de rivalidad, el efecto negativo para la aplicación de los planes no tarda en hacerse sentir.

La participación de los ejecutores en todos los niveles, así como la de aquellos que de una manera u otra se ven afectados por las decisiones contenidas por los planes ha demostrado su importancia para conseguir altos niveles de eficiencia y rendimientos. En la medida que esta participación se extiende a lo toma de decisiones las ventajas se hacen más evidentes. Es una comprobación más de la superioridad de los sistemas democráticos sobre las autocracias.

La participación puede ser inconveniente en casos especiales o llegar a provocar distorsiones que es necesario prevenir.

Un caso especial de planificación en que la participación puede ser perjudicial es el de aquellas actividades en que el secreto del plan es de vital importancia para su realización, como ocurre en operaciones militares y casos de conflicto en general, cuando es una condición importante sorprender al adversario.

Los excesos en materia de participación pueden llegar a desembocar en caos y anarquía cuando no se fijan adecuadamente las condiciones en que ella debe darse, como ocurre, por ejemplo, cuando se pretende que las decisiones sean adoptadas sólo por unanimidad o con niveles exagerados de consenso. Ocurre también en prácticas viciosas de trabajos de Comités o Comisiones que se usan para diluir responsabilidades o que evaden los problemas conflictivos dejándolos en la indecisión.

Una de las condiciones más importantes que debe cumplir cualquier proceso participativo para ser realizado seriamente es tener definidas con claridad las funciones, responsabilidades y derechos que le corresponden a los participantes.

4.5.- INTEGRACION DE PLANES.

Es muy frecuente que las complejidades de un campo conduzcan a dividirlo en partes diferenciables para facilitar su planificación. Esto ocurre particularmente en el caso de actividades que se desarrollan por medio de organizaciones formales o informales que agrupan separadamente a los agentes ejecutores o en los casos en que es necesario formular planes de distinta dimensión temporal. Cualquiera sean los criterios que se hayan empleado para la determinación del número

de planes con los que se operará, lo coberturo o alcance que se le dará a cada uno de ellos y la forma en que se llevará a cabo el proceso para conseguir la debida coordinación y compatibilización de los planes, siempre será necesario hacer una integración de ellos que garantice su coherencia y unidad. También se presentan otras situaciones que conducen a la necesidad de efectuar integración de planes con fines de coordinación o búsqueda de compatibilizaciones y acuerdos.

Entre los tipos de desagregación que conducen a procesos de integración de productos de la planificación tenemos:

- a) Dimensiones temporales diferentes, que pueden ser continuas o discontinuas.
- b) Dimensiones temporales diferentes y discontinuas en las que puede ocurrir:
 - i.- que haya parte del periodo en que se coincida.
 - ii.- que se produzcan vacíos temporales.
- c) Distinta cobertura de variables en un mismo campo de actividad.
- d) Procedencia de distintos campos de actividad pero presencia de áreas comunes, parciales o totales.
- e) Otras causas.
- f) Combinación de algunos de los tipos de desagregación expuestos.

Para que sea posible hacer la integración de planes, es necesario que se cumplan como mínimo las siguientes condiciones expresadas a continuación:

Ip = (A, R, T, C, P)

en que

Ip.- Integración de planes.

A.- Que los planes pertenezcan al mismo campo de actividad o que exista un campo de actividades común, de orden inmediatamente superior, que los englobe.

R.- Que existan relaciones de interdependencia e interacción de tipo sistémico entre los planes que se van a integrar.

T.- Que haya coincidencia temporal, o que exista o se pueda construir continuidad temporal entre ellos.

C.- Que exista o se pueda crear un mínimo de coherencia, en el sentido que no se presenten contradicciones que nulifiquen o dificulten extremadamente la ejecución de alguno de ellos.

Se dice que una integración tiene sentido horizontal cuando se trata de planes de la misma dimensión temporal pero de diferente cobertura. Se habla de sentido vertical en las integraciones de planes de distinta dimensión temporal.

CAPITULO 5.

EPISTEMOLOGIA Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACION

5.1.- INTRODUCCION.

Hemos estado exponiendo una disciplina que parte de una definición básica y establece una serie de enunciados lógicos y coherentes, basados en la observación de la práctica y en los avances que el tema ha logrado a través de sus aplicaciones en distintos medios, con lo que hemos conformado un cuerpo de doctrina útil a los objetivos planteados.

Dado que hemos establecido que nuestra presentación del tema es general, autonomizándolo de los campos de actividad en que se aplica, no podemos incluirla a priori como parte de ninguna ciencia o técnica ya aceptada, lo que nos obliga a estudiar su ubicación en el campo del conocimiento basándonos en los conceptos epistémicos en uso, a pesar de que explícitamente hemos reconocido sus orígenes en las ciencias administrativas.

En los dos apartados siguientes resumiremos y aplicaremos los conceptos con base en los cuales haremos el análisis acerca del lugar que le corresponde a esta disciplina como conocimiento.

Los dos últimos apartados están destinados a presentar una clasificación de modalidades o enfoques de planificación de acuerdo a cuatro categorías: campo de actividad, cobertura o alcance, resulta-

TESIS CON
FALLA EN EL ORIGEN

des olvidados y grado de incertidumbre; a los que agregamos algunos algunos casos especiales.

5.2.- CIENCIA Y TECNICA1.

Un CAMPO DE CONOCIMIENTOS es un sector de la actividad humana dirigido a obtener, difundir o utilizar conocimiento de alguna clase, sea verdadero o falso. La familia del conocimiento no es homogénea, puede dividirse en dos subfamilias disyuntas a saber:

Campos de investigación: que son los que cambian incesantemente a resultados de la propia investigación. Su característica es estar permanentemente en flujo.

Campos de creencias: son los que cambian, si cambian, sólo a resultados de presuntas revelaciones, de controversias o de presiones sociales.

No existe una condición simple o característica única que permita determinar la condición de tal a ningún campo de conocimiento, como suele pretenderse vulgarmente con la aplicación de criterios populares2. En cada caso, la dilucidación del carácter epistémico de un grupo de conocimientos debe hacerse a través de la comprobación del cumplimiento total o parcial de una serie de características preestablecidas.

1.- El resumen que contiene este apartado ha sido hecho con base en los capítulos 2.- Ciencia y 3.- Tecnología, del libro "Pseudociencia e ideología" del Dr. Mario Bunge, editado por Alianza-Universidad en 1985. Homos seleccionado sólo aquellas ideas que consideramos tienen una relación más directa con nuestro fin.
2.- En su capítulo 2 del mismo libro, Bunge hace una descripción de "criterios populares". Op.Cit.

La división de los campos de conocimientos es:

	Campos de creencias	Ideologías totales Religiones Ideologías políticas Pseudociencias y pseudotecnolog.
Campos de conocimiento	Campos de investigación	Humanidades Ciencias formales Ciencias básicas o puras Ciencias aplicadas Tecnologías

La diferencia entre una ciencia básica o pura y una ciencia aplicada reside en el objetivo que ellas persiguen. La CIENCIA BASICA busca el conocimiento por sí mismo, con independencia respecto de su utilización inmediata o de los beneficios que pueda otorgar más allá de la revelación, profundización o acercamiento a la verdad para perfeccionar el conocimiento que es patrimonio del hombre.

La CIENCIA APLICADA, en cambio, tiene por objetivo crear o aprovechar el conocimiento científico para conseguir el dominio concreto de la realidad. Para ello utiliza los avances generados por la investigación básica o hace investigación científica orientada a los fines que se propone.

Por su parte, la TÉCNICA se propone controlar sectores escogidos de la realidad con ayuda de conocimientos prácticos o científicos. En su caso, los conocimientos son un medio, no un fin.

Las características enunciadas determinan que la filosofía califique como "POSITIVAS" a las ciencias puras y como "NORMATIVAS" a las ciencias aplicadas y a las técnicas.

En cuanto a las diferencias metodológicas, se derivan en general del tipo de problemas que examinan. Presentando muy sucintamente ambos métodos, puede establecerse:

- El METODO CIENTIFICO parte de la formulación de un problema cognoscitivo, continúa con el planteamiento de la hipótesis, su constatación y, finalmente, con la corrección de la hipótesis o la reformulación del problema.
- El METODO TECNICO se formula problemas prácticos, diseña una solución, elabora un prototipo, lo prueba y con base en ello corrige el diseño o reformula el problema.

Las ciencias básicas y aplicadas trabajan sólo con el método científico, la técnica lo hace principalmente con el método técnico pero también, cuando cabe, emplea el método científico.

Una definición generalmente aceptada es:

TECNICA: ES EL CAMPO DE INVESTIGACION, DISEÑO Y PLANEACION QUE UTILIZA CONOCIMIENTOS PRACTICOS Y CIENTIFICOS A FIN DE CONTROLAR COSAS O PROCESOS NATURALES, DE DISEÑAR ARTEFACTOS O PROCESOS O DE CONCEBIR OPERACIONES DE MANERA RACIONAL.

La técnica puede emplear conocimientos científicos o precientíficos, o ambos simultáneamente que es lo más frecuente. Cuando está fundada principalmente en la ciencia se acostumbra llamarla TECNOLOGIA. En nuestro caso, usaremos la palabra técnica para envolver tanto lo precientífico como lo científico y nos referiremos a tecnología cuando necesitemos especificar la connotación que hemos señalado.

Según Bunge, una familia de tecnologías es un sistema cada uno de cuyos componentes T se puede representar por una endocátupla:

$T = (C, S, D, G, F, E, P, A, O, N, V)$

donde, en cualquier momento dado,

- 1) C, la comunidad profesional de T, es un sistema social compuesto por personas que han recibido un entrenamiento especializado, mantienen vínculos de información entre sí, comparten ciertos valores, e inician o continúan una tradición de diseño, ensayo y evaluación de artefactos o planes de acción;
- 2) S es la sociedad (con su entorno natural y social, economía, política y cultura) que alberga a C y la estimula o al menos tolera;
- 3) El dominio D de T está compuesto exclusivamente de cosas reales (o presuntamente tales) presentes, pasadas o futuras, algunas naturales y otras artificiales;
- 4) La visión general o filosofía G inherente a T consta de:
 - a) Una ontología de cosas combinantes en forma legal, y en particular, modificables por el hombre;
 - b) Una gnoseología realista con una pizca de pragmatismo y;
 - c) El ethos de la utilización de recursos naturales y humanos (en particular cognoscitivos);
- 5) El fondo formal F de T es la colección de teorías y métodos lógicos y matemáticos al día;
- 6) El fondo específico E de T es una colección de datos, hipótesis y teorías al día y razonablemente bien confirmados

(pero corregibles) de métodos de investigación razonablemente eficaces, y de diseños y planes útiles, elaborados en otros campos de conocimientos, particularmente en las ciencias y tecnologías relacionadas con T;

7) La problemática P de T consta exclusivamente de problemas cognocitivos y prácticos concernientes a los miembros del dominio D, así como de problemas referentes a otros componentes de la endecapla que define a T;

8) El fondo de conocimiento A de T es una colección de teorías, hipótesis y datos al día y contrastables (aunque no finales), así como de métodos, diseños y planes compatibles con el fondo específico E, y obtenidos por miembros de C en épocas anteriores;

9) Los objetivos O de los miembros de la comunidad profesional C incluyen la invención de nuevos artefactos, nuevas maneras de usar o adaptar los viejos, y planes para realizarlos, mantenerlos y manejarlos, así como evaluarlos;

10) La metódica M de T consta exclusivamente de procedimientos escrutables (contrastables, analizables, criticables) y justificables (explicables), en particular:

a) el método científico

b) el método filosófico

11) Los valores V de T consisten en una colección de juicios de valor acerca de cosas o procesos naturales o artificiales, en particular materias primas y productos manufacturados, procesos de trabajo y organizaciones sociotécnicas;

12) Existe por lo menos otra tecnología contigua que se solapa parcialmente con T1

13) Los miembros de cada una de los nueve últimos componentes de la endocátupla que define T cambian, aunque sea lentamente, como resultado de investigaciones y desarrollos en T, así como en ciencias y tecnologías relacionadas con ella.

Se califica como NO TECNOLÓGICO un campo del conocimiento que no satisface ni siquiera aproximadamente las condiciones estipuladas. Se llama TECNOLOGÍA EMERGENTE a la que comparte los objetivos utilitarios O y satisface aproximadamente algunas de las demás condiciones.

Las tecnologías que poseen un voluminoso fondo específico científico se llaman "altas" o "avanzadas". Las que emplean pocos recursos escasos, o no dañan el medio ambiente, y que pueden ser utilizadas por individuos o pequeños equipos, se denominan "blandas" (o intermedias o apropiadas). Existen también las pseudotecnologías o tecnologías fraudulentas, pero no consideramos del caso incluirlas en este resumen.

5.3.- LA PLANIFICACIÓN EN EL CAMPO DEL CONOCIMIENTO.

En la selección que hemos hecho de los elementos de análisis que nos permitirán ubicar esta disciplina en el campo del conocimiento está ya implícita nuestra posición. Sólo nos resta explicar por qué la hemos adoptado y las dudas que nos asisten. Tal vez la mayor de ellas proviene del hecho que hemos eludido el introducirnos en las naturales controversias científicas que existen en epistemología

respecto de la clasificación del conocimiento, y hemos elegido sin mucha profundización un enfoque que nos ha parecido convincente y adecuado a nuestros fines y puntos de vista.

En primer término, consideremos a la planificación como perteneciente al campo de la investigación porque trata de cosas y problemas reales, busca conformar un cuerpo de saberes racionales, exactos, verificables y por lo tanto falibles, y porque está abierta a cambios que pueden provenir de investigaciones o de su propio ejercicio. Descartamos, entonces, su ubicación en el campo de las creencias.

No hemos examinado en esta parte la decatupla de características que nos facultarían para llamarlo campo de conocimientos, pero lo haremos más adelante dentro del campo específico en que la ubicaremos.

Considerar la planificación como una ciencia básica queda descartado en su propia definición, que establece su objetivo como distinto de la búsqueda de la verdad por sí misma. De acuerdo a esto, filosóficamente la planificación es "normativa" y no "positiva".

Tampoco es posible asimilarla a la ciencia aplicada que también tiene el carácter de normativa, pero que se diferencia por el tipo de problemas que aborda (de naturaleza científica) y porque emplea exclusivamente la metodología científica.

Otra diferencia de carácter general entre la planificación y las ciencias, es que éstas procuran examinar la integralidad del conocimiento en los problemas que tratan, en cambio, la planificación normalmente se conforma con parcialidades o sectores del conocimiento que satisfagan sus fines.

La conclusión que se desprende del análisis es que la disciplina que nos ocupa tiene el carácter de tecnología, pero ello necesitamos

comprobarlo con la endecaptula de condiciones propuestas por Mario Bunge, que anotáramos en la parte final del apartado anterior.

Antes de iniciar el análisis de las condiciones debemos recordar que la planificación se realiza en muchos campos diferentes de la actividad humana, no todos ellos ligados entre sí ni con un grado similar de avance en lo científico o técnico. Pensamos que ese relativo aislamiento es un factor negativo superable y que en la medida en que esto se consigue, la "comunidad profesional" que ejercita la disciplina conseguirá importantes beneficios.

En el análisis de las distintas características señaladas por la endecaptula de la tecnología no hemos querido detenernos mayormente en la justificación, explicación o abundamiento de respuestas que consideramos obvias o sobradamente conocidas.

El análisis sería el siguiente:

- 1) Existen comunidades profesionales formalizadas en distintos campos en que se practica la planificación. La mayor parte de ellas cumple los requisitos señalados.
- 2) La sociedad alberga, estimula, emplea o tolera a las comunidades de planificadores en las áreas en que éstos ejercen.
- 3) El dominio D está compuesto de cosas reales que se obtienen inicialmente de datos empíricos.
- 4) Podría decirse que este libro intenta configurar una respuesta a esta triple condición.

- 5) Las teorías y métodos lógicos y matemáticos son materia prima indispensable en los procesos de planificación.
- 6) En cada campo de aplicación de la planificación se establece un fondo específico E tomado del campo que se trata y de otros campos relacionados.
- 7) La problemática P consta de los problemas propios de la planificación y de su aplicación en el campo de actividades de que se trate.
- 8) El fondo de conocimientos A es la colección de teorías, hipótesis y datos al día existentes en cada campo de actividad en que se aplica la planificación. La tarea de integrarlos como disciplina única está comenzando.
- 9) La creación de nuevos métodos, revisión de los antiguos, adaptación de los existentes a nuevos campos de aplicación, así como su permanente evaluación y actualización, es parte importante de los objetivos O de la comunidad de planificación.
- 10) La metódica de la planificación, en todos los campos que se usa, es escrutable y justificable, y emplea principalmente métodos tecnológicos y científicos.
- 11) Los valores V de la planificación como técnica corresponden a lo señalado en los condicionamientos de este aspecto de la endecatupla. Sin embargo, cabe hacer algunas reservas respecto de la axiología vigente en algunos campos de aplicación.
- 12) Respecto de la existencia de al menos otra tecnología continua que se solape parcialmente con T, podríamos citar

los técnicos de control, que cumplen la condición mencionada. También la informática y otros.

13) La condición de cambio de los miembros en cada uno de los nueve últimos componentes de la endecapla como resultado de avances e investigaciones propios de esta técnica o de ciencias y tecnologías relacionadas, se cumple cabalmente en todos los campos de aplicación y corresponde a lo planteado para la disciplina en lo general.

Los análisis efectuados parecen conducirnos con solvencia a la conclusión de que ESTA DISCIPLINA TIENE EL CARACTER DE TECNOLOGIA. Sólo cabría ahora ubicarla dentro de los diversos tipos de tecnología que se mencionaron: emergente, alta o avanzada, o blanda.

Si examinamos los distintos campos de aplicación, encontraremos una gran diversidad de situaciones que nos permitirían aplicar cualquiera de los tres calificativos, hasta se daría el caso de tener que reconocer usos que caerían en el campo de la pseudotecnología.

Sin entrar a examinar casos específicos y buscando una calificación para la disciplina presentada en sus aspectos generales, como hemos hecho en los capítulos de esta primera parte, parece razonable en este momento clasificarla como "tecnología emergente" o "prototecnología", a pesar de que consideramos necesario enfatizar la reserva de que en ciertas aplicaciones debe tener una calificación diferente.

5.4.- ENFOQUES : CAMPO Y COBERTURA.

El principal aspecto que se considera usualmente para diferenciar tipos de planificación es la referencia al CAMPO DE ACTIVIDAD que se planifica, ya que éste acota una serie de elementos y factores de la aplicación práctica de la técnica que están condicionados por los aspectos sustantivos. Así se definen, por ejemplo, la planificación administrativa, la urbana, la económica, la deportiva, la de la salud, la educacional, la de distintas ramas de la construcción o inversiones, etc.

En algunas actividades se ha considerado útil caracterizar ciertas formas de hacer planificación, atendiendo a rasgos distintivos que resultan de la manera particular de aplicar la técnica, según la consideración que se haga de ciertas variables del campo de actividad o de la política que se siga en algunos conceptos. Llamaremos a estas formas particulares de aplicación de la técnica enfoques o modalidades de planificación.

Hemos elegido algunos criterios de diferenciación que creemos pueden ser adoptados en diversas actividades en el sentido de mayor generalidad que estábamos mencionando, los que están basados en el tratamiento que la aplicación de la técnica otorgue a los siguientes aspectos:

- a) Alcance en la cobertura.
- b) Exigencia respecto de resultados.
- c) Grado de incertidumbre respecto del futuro.
- d) Casos especiales.

Las bases de criterio que se están presentando pueden ser útiles para algunas actividades y menos significativas para otras. De la misma manera, puede ocurrir que en ciertas actividades sea conveniente utilizar modalidades que se ajusten específicamente al campo cuestión; o será conveniente que en determinadas circunstancias se adopten modalidades que correspondan a criterios especiales o coyunturales.

La primera modalidad que consideramos tomaba como factor diferenciador el alcance de la cobertura de la planificación.

Algunos de los elementos sobre los que suele centrarse la atención en el acotamiento del alcance de cobertura de la planificación, son los tipos de actividad comprendidos en el campo, los agentes orgánicos involucrados, determinadas variables como tiempo y espacio o funciones destacables de la actividad que se planifica, etc.

Como primera aproximación al tema podríamos hablar de modalidades de "COBERTURA AMPLIA" o de "COBERTURA RESTRINGIDA". Su uso puede ser necesario en más de algún caso, aunque debe tenerse presente que una caracterización de este tipo es de una enorme relatividad lo que nos obligaría, además de hacer explícitos los criterios, razones y objetivos que la justifican, a explicar con respecto a qué estamos llamando amplia o restringida la modalidad en uso.

En algunas actividades complejas se han desarrollado los conceptos de "planificación integral" y de "planificación selectiva", que plantean opciones alternativas pero en los que caben definiciones independientes:

PLANIFICACION INTEGRAL: ES UN ENFOQUE DE COBERTURA AMPLIA QUE PROCURA CONSIDERAR TODOS LOS ASPECTOS INVOLUCRADOS EN EL CAMPO QUE SE ESTA PLANIFICANDO, AUNQUE NO NECESARIAMENTE CON EL MISMO GRADO DE INTENSIDAD.

PLANIFICACION SELECTIVA: ES UNA MODALIDAD DE COBERTURA RES-TRINGIDA QUE CONSIDERA SOLO ALGUNOS DE LOS ASPECTOS DEL CAMPO QUE SE ESTA PLANIFICANDO.

El concepto de integral que se emplea en la modalidad correspon-
diente, no es absoluto ni totalizante. Su empleo se ha introducido
principalmente en la planificación de actividades complejas del campo
social. Las dificultades que encierra su uso, particularmente en ca-
sos del tipo que hemos mencionado, se pueden solventar por medio de
la aplicación de dos conceptos de gran significado e importancia en
la práctica de la planificación. Estos conceptos son:

RESPECTO A LAS AUTONOMIAS DECISIONALES, QUE NO ES OTRA COSA
QUE RECONOCER EXPLICITAMENTE QUE LA RESPONSABILIDAD ULTIMA
EN PLANIFICACION CORRESPONDE A QUIENES TIENEN EL PODER EFEC-
TIVO PARA TOMAR DECISIONES, Y ACTUAR EN CONSECUENCIA.

SELECTIVIDAD NO EXCLUYENTE, QUE CONSISTE EN SELECCIONAR AL-
GUNOS ASPECTOS QUE SE CONSIDERAN DE MAYOR SIGNIFICADO CON EL
OBJETO DE ENFATIZAR EN SU TRATAMIENTO, PERO SIN DEJAR DE
LADO EL RESTO DE LOS COMPONENTES DEL CAMPO DE ACTIVIDAD.

En cuanto al primer concepto, no es necesario abundar ya que se sustentó en los ideas tratados en el capítulo 4, apartado 3, Planificación y poder.

Respecto del concepto de selectividad no excluyente, debe anotarse que su diferencia con la modalidad de planificación selectiva reside en el hecho de que esta última descuida o no considera los aspectos del campo de actividad que no fueron seleccionados; en cambio, el de selectividad no excluyente mantiene el sentido de la integralidad aunque con un énfasis diferenciado entre el conjunto y los aspectos seleccionados.

En cuanto al acotamiento del alcance de la planificación según tipo de actividades, agentes involucrados y algunas variables, por corresponder específicamente a los campos sustantivos sólo pueden tratarse dentro de ellos.

El caso de diferenciar la planificación según ALCANCE TEMPORAL O ESPACIAL es de índole más general y analizaremos su aplicación práctica al examinar la planificación económica y la nacional.

5.5.- ENFOQUES: RESULTADOS, INCERTIDUMBRE, OTROS.

La caracterización de modalidades de planificación según las exigencias que se planteen respecto de los resultados a obtener, considera principalmente dos modalidades como las más representativas: la satisfactoria y la de optimización³.

3.- Ackoff, OP. CIT....

PLANIFICACION SATISFACIENTE, SE SUSTENTA EN EL CRITERIO DE REALIZAR EL ESFUERZO NECESARIO SOLO PARA OBTENER UN CIERTO NIVEL DE SATISFACCION, PERO NO NECESARIAMENTE EXCEDERLO.

Esta modalidad busca "hacerlo bien", pero no "tan bien como sea posible". Es una especie de filosofía del conformismo, en que generalmente se busca evitar riesgos y esfuerzos. En cierta forma se asemeja a esa noción política del "arte de lo posible", cuando se lo usa como excusa para no modificar el statu quo.

La definición del nivel que se considerará satisfactorio puede estar condicionada a diferentes criterios. Uno de los más citados en organizaciones empresariales es aquel que "pueda dejar satisfechos a los directivos".

La planificación satisfaciente generalmente requiere de poca investigación y carece de carácter innovador, tiende a usarse en actividades de carácter repetitivo, rutinario o en que el cambio debe evitarse o carezca de interés. También en los casos que se califican de poca importancia, lo que a veces justifica no esforzarse mucho.

Otra característica de este tipo de modalidad es que resulta muy difícil que pueda lograrse con ella un buen aprovechamiento de los recursos disponibles.

PLANIFICACION DE OPTIMIZACION: ES LA QUE BUSCA OBTENER EL MEJOR RESULTADO POSIBLE.

Es la modalidad de la "racionalidad que busca la eficiencia". Generalmente trabaja con metas cuantitativas y emplea modelos matemáticos de maximización o minimización. Se caracteriza por un gran aprovechamiento de los recursos y por poner en tensión a todos los

elementos que pueden contribuir a la consecución de las metas propuestas.

Es menos eficaz en el caso de objetivos que no se pueden cuantificar. Por ello, en administración de empresas se sostiene que esta modalidad es más útil en el caso de lo que ellos llaman planificación táctica o sólo en parcialidades de la llamada planificación estratégica.

La INCERTIDUMBRE respecto del futuro siempre existe y existirá probablemente siempre (esto, naturalmente, también es incierto). Pero existen distintos niveles de incertidumbre que, en algunos casos, pueden determinarse en forma probabilística. Para efectos de nuestro análisis, bastará con establecer tres grados que nos den un marco de comprensión aceptable: bajo, medio y alto. Aquí, como en casi todas las clasificaciones que hemos hecho, no se pueden determinar límites precisos, ni parece necesario hacerlo.

En el NIVEL DE BAJA INCERTIDUMBRE, cuyo límite inferior sería la certeza, se suele usar modalidades de planificación con un alto grado de rigidez que, además, pueden ser elaborados de manera muy detallada. Esta modalidad se emplea en actividades de resultados y trayectorias de fácil control, o en aquellas cuyas operaciones presentan pocas posibilidades de alternativas. Su nombre podría ser PLANIFICACION SIMPLE O DIRECTA. En el caso límite de certeza, en lugar de planificación cobría hablar de "procedimientos".

Un NIVEL MEDIO DE CONOCIMIENTO DEL FUTURO podría ser el que nos permite una idea aproximada sobre lo que ocurrirá en cuanto a la calidad y forma de ello, aunque para determinaciones más fiables debemos su-

poner diversas alternativas. En estos casos se acostumbra a plantear modalidades flexibles que contemplen alternativas en objetivos y trayectorias. Un caso especial es la denominada PLANIFICACION DE CONTINGENCIA, que acentúa la característica de flexibilidad.

Un ALTO GRADO DE INCERTIDUMBRE respecto del futuro tendria como limite máximo el desconocimiento total, caso en el que no cabe más que encomendarse a algún ente superior y olvidarse de previsiones y planes. En un nivel siempre alto, pero inferior al limite mencionado en que, por ejemplo, sea posible identificar el tipo de problema que puede ocurrir o hecho que se deberá enfrentar, aunque no sea posible hacer una presunción de su intensidad, ni del momento o la ubicación en que tendrá lugar y, además, parezca importante tener alguna preparación para esa eventualidad, ya sea para paliarla si es indeseable o para sacarle un mejor provecho si ello es recomendable, es posible realizar una modalidad de planificación que no podríamos calificar como ortodoxa, pero que es muy útil y socorrida, sobre todo para la prevención de catástrofes. Se puede definir como:

PLANIFICACION PARA TOMA DE DECISIONES REACTIVAS: ES LA QUE SE EMPLEA PARA AFRONTAR HECHOS IMPORTANTES CUYO GENERO SE CONOCE, PERO SOBRE CUYA OCURRENCIA NO SE PUEDE HACER PREDICCIONES CONFIABLES.

La práctica de esta modalidad consiste generalmente en el diseño de organizaciones y sistemas de dirección emergentes que detecten oportunamente la presentación del hecho, sean capaces de diagnosticar rápidamente su alcance o intensidad, y respondan efectivamente con una gran agilidad operativa haciendo uso de todos los recursos disponibles.

De las tres modalidades de planificación expuestas, la última es la que contiene mayores exigencias para la iniciativa de los ejecutores, quienes deberán desempeñarse de acuerdo a lo que las circunstancias planteen y tomar rápidamente sus decisiones. En cambio, las modalidades para enfrentar bajos niveles de incertidumbre pueden planificarse de manera de plantear un mínimo de exigencias a la iniciativa de los ejecutores. En este aspecto, el grado de incertidumbre y la calidad y cantidad de iniciativa e improvisación exigida a los ejecutores tienden a ser directamente proporcionales.

Los CASOS ESPECIALES de planificación podrían también denominarse HETERODOXOS. El problema es que muchos de ellos difícilmente podrían calificarse como planificación propiamente tal, al menos en la forma como lo hemos definido. Analizaremos las características de algunos de los casos más difundidos.

PLANIFICACION DIVERSIVA: ES AQUELLA CUYO OBJETIVO ES PRODUCIR PLANES QUE NO SERAN EJECUTADOS, SINO QUE SE UTILIZARAN PARA ANGANAR, DISTRAER O ENTRETENER A UN TERCERO

Esta modalidad se emplea cuando se necesita simular intenciones. Su uso es frecuente en actividades de tipo bélico y político.

PLANIFICACION IMPERATIVA O COERCITIVA: ES AQUELLA EN QUE LOS PLANES SON IMPUESTOS DE MANERA FORZOSA A QUIENES DEBEN EJECUTARLOS O A QUIENES RECIBEN SUS EFECTOS.

El desarrollo de este concepto se ha hecho principalmente en economía pero contrarlo con el del planificación indicativa, por una parte, pero además, con una clara connotación ideológica en la controversia capitalista-socialista sobre planificación. De acuerdo a nuestras conclusiones sobre la relación existente entre planificación y poder, no tiene mayor sentido considerar esta posición de tipo ideológico como una modalidad particular de la técnica.

Hay casos en que se considera que la mayor utilidad de la planificación radica en la realización misma del proceso, más que en los planes que se elaboren. Las razones que se aducen para ello es que en el caso de organizaciones complejas, si el proceso es participativo se convierte en una magnífica fuente de conocimiento de las realidades, perspectivas y propósitos de los integrantes del sistema, y abre posibilidades de negociación y coordinación de esfuerzos. En administración se habla de la aplicación de este criterio en el caso de organizaciones en funcionamiento, ya estructuradas, en que el objetivo principal consiste en eliminar problemas, mejorar las prácticas de dirección y control y conseguir una mejor coordinación de las actividades. Indudablemente, en este caso los objetivos y metas ya estarían determinados, por lo que la "planificación" a hacer necesita sólo de una parte del contenido de la disciplina. Siendo así, tal vez sea preferible no llamar planificación a este proceso, sino simplemente "PROCESO DE COORDINACION" o, tal vez, "SIMULACRO COMUNICATIVO DE PLANIFICACION".

En economía, la llamada PLANIFICACION INDICATIVA, que se define como el conjunto de elementos que tienen por objeto servir de guía y orientación a los agentes económicos más importantes para que ellos

puedan coordinar sus acciones / negociar acuerdos entre sí y con el Estado, cabe dentro del esquema conceptual expuesto en el párrafo anterior. Pensamos que, tal como en ese caso, dar el nombre de planificación a este proceso resulta un tanto incongruente.

SEGUNDA PARTE.

ECONOMIA Y PLANIFICACION.

PRESENTACION.

En la primera parte explicamos el significado de planificación como una disciplina formal que puede usarse en cualquier campo sustantivo de la actividad del hombre, y establecimos que una de las condiciones fundamentales para hacer posible su aplicación era el conocimiento, tan acabado como fuera posible, del campo de actividad que se quería planificar, su conformación, sus leyes de comportamiento y sus relaciones con otras actividades que lo influyen o son influidos por él.

Esta segunda parte tiene por objeto hacer una presentación sumaria del significado de la actividad económica, de su relación con otras actividades y de los aspectos más importantes que implica, en cuanto a conceptualización y dificultades prácticas, aplicarle las técnicas de planificación.

Hemos procurado hacer el análisis de lo que significa la planificación económica yendo de lo general a lo particular. Aceptando que lo económico es una actividad sustantiva del hombre y la sociedad, el primer aspecto analizado es el contexto en que ello está inserto. Así, nos preocupamos de definir que es el sistema social y los sub-

sistemas que lo componen, para después examinar un poco más detenidamente las características de la actividad y el sistema económico.

Una vez conocido el campo y sus interrelaciones examinamos la aplicación de la disciplina planificación a las actividades económicas, definiendo planificación económica y haciendo un análisis de sus alcances y características. El análisis de la praxis nos muestra que, en sus aspectos más amplios, no es posible ni conveniente considerar la planificación económica aislada de su continente lógico que es la planificación nacional, concepto que engloba las actividades sociales en su conjunto.

Posteriormente revisamos el tema de la relación Estado-Planificación, considerando esta última en sus dimensiones económica y nacional.

Finalmente, exponemos las características que tiene y las condiciones que debe cumplir un sistema nacional de planificación en países del tipo de los latinoamericanos, a pesar de que el tratamiento del tema tiene pretensiones todavía más generales .

1.- El concepto de "social" que empleamos, es amplio y se refiere al conjunto de la sociedad en sus aspectos culturales, ecológicos, políticos y económicos.

CAPITULO 4.

EL SISTEMA SOCIAL Y SUS COMPONENTES.

6.1. INTRODUCCION.

En este capítulo analizaremos las actividades económicas en su carácter de hechos sociales, para lo cual deberemos examinarlas en su contexto que es el conjunto de la sociedad, preocupándonos de definir brevemente los componentes de esta.

Los campos del conocimiento que analizan y explican las actividades del hombre y la forma como este entiende y clasifica el mundo en que esta inserto tienen muchas maneras de interpretarse, y sus definiciones varían según las posiciones filosóficas, ideológicas y políticas de quienes las están creando.

Las dificultades para definir y acotar contenidos de los campos de actividad, o de las ciencias, se presentan en todos ellos y siempre es necesario recurrir a convenciones que suelen suscitar polémicas inacabables. Ocurre así en el caso de las ciencias naturales, con mayor razón se presenta el problema en las ciencias sociales y en las actividades con que las sociedades desenvuelven su quehacer.

Es conveniente insistir en que no pretendaremos involucrarnos en discusiones teóricas sobre las leyes e interpretaciones de los diversos campos sociales. El criterio que emplearemos será siempre el mismo: elegiremos entre la gama de posibilidades conceptuales que examinemos, aquellos que, además de no ofrecer dudas acerca de su se-

riedad científica, nos parecen de mayor utilidad para el objetivo que perseguimos, que, en este caso, es situar el contexto en que se ubica "lo económico", que es nuestro sujeto a planificar.

Antes de continuar con el tema que nos preocupa, es útil que revisemos algunas definiciones y conceptos elementales de teoría de sistemas que emplearemos en nuestra exposición.

El concepto de sistema, introducido por el biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy¹ en la década de los cincuenta, ha tenido una amplia aceptación en las ciencias sociales, cuyas materias de estudio se prestan a la consideración sistémica de sus objetos y estructuras, en especial por las características gestálticas que se atribuyen generalmente a sus totalidades. Se define como SISTEMA a: un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes que forman un todo organizado y cuyo resultado es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente².

Los sistemas tienen como características básicas las de formar una totalidad o globalidad y de perseguir un propósito u objetivo. Por su globalidad y la interrelación de sus elementos, la acción que produzca un cambio en uno de ellos los afectará a todos, con diversos grados de intensidad.

En general, es difícil establecer con precisión los límites de un sistema respecto del medio ambiente que lo rodea y de los otros sistemas que también forman parte de ese entorno. Esto tiene especial incidencia cuando se trata de definir los sistemas y estructuras que

1.- von Bertalanffy, Ludwig. "Teoría general de los sistemas" FCE, México 1982.

2.- Idelberto Chiavenato, - Introducción a la teoría general de la administración. Ed Mc.Grawhill 1987.

componen una sociedad, ya que muchos de los objetos sociales suelen pertenecer a dos o más estructuras y ubicarlos razonablemente resulta tarea engorrosa .

Otra característica de los sistemas es que existen dentro de otros sistemas. Esto, que resulta innecesario explicar, implica dificultades terminológicas al definir conjuntos complejos, como es el caso de los sociales. Como solución a este problema se emplean algunas convenciones que facilitan la diferenciación o establecen alguna forma de orden de relación. Una de ellas es la clasificación en sistemas y subsistemas, que conceptualmente son lo mismo pero en que el segundo es parte del primero de acuerdo a las condiciones que se establezcan.

En ciencias sociales, el concepto de estructura tiene una gran importancia y un uso muy amplio. Al relacionarlo con la idea de sistema se hacen las siguientes convenciones que emplearemos en su sentido general³:

SISTEMA: CONJUNTO ORGANIZADO DE ESTRUCTURAS, VINCULADAS ENTRE SI POR CIERTAS REGLAS (LEYES), QUE CONTRIBUYEN A UN MISMO PROPOSITO

ESTRUCTURAS: CONJUNTO ORGANIZADO DE OBJETOS VINCULADOS ENTRE SI POR CIERTAS REGLAS (LEYES), QUE CONTRIBUYEN A UN MISMO PROPOSITO.

OBJETO: CUALQUIER REALIDAD POSIBLE: INDIVIDUO, CONCEPTO, INSTITUCION O COSA.

3.- Ver Godelier, M. "Racionalidad e irracionalidad en economía". 1962.

REGLAS: LOS PRINCIPIOS EXPLICITOS DE COMBINACION, DE PLANTEAMIENTO DE RELACION ENTRE LOS ELEMENTOS DE UN SISTEMA O UNA ESTRUCTURA, LAS NORMAS "INTENCIONALMENTE" CREADAS Y APLICADAS PARA ORGANIZAR LA VIDA SOCIAL.

Las definiciones que hemos citado, tanto las de sistema como de los otros conceptos, son excesivamente restrictivas en sus exigencias de "organización", de "principios explicitos" y de "normas intencionales". Pensamos que estas características deben tenerse presentes, pero que deben ser aplicadas en forma flexible al sistema social y sus componentes, ya que estos no siempre son fáciles de entender ni se ven tan "organizados, explicitos e intencionales".

6.2.- EL SISTEMA SOCIAL.

Se llama SOCIEDAD al conjunto de seres humanos que conviven y se relacionan en un mismo ámbito cultural, político, ecológico y económico.

Los múltiples y diversos estadios de las organizaciones en que se han agrupado los hombres, al ser estudiados por los especialistas han sido denominados atendiendo a lo que se ha considerado su característica principal. Así tenemos, por ejemplo, las sociedades patriarcales, las nómadas, las feudales, las industriales, etc. Sin embargo, no debe olvidarse que en todas ellas encontramos rasgos propios de sus estructuras culturales, políticas, económicas y su medio ambiente, que les confieren características distintivas. De acuerdo a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esto y al concepto de sistema que hemos adoptado, podemos establecer la siguiente definición:

SISTEMA SOCIAL: ES EL CONJUNTO ORGANIZADO DE LAS ESTRUCTURAS CULTURALES, POLITICAS, ECONOMICAS Y ECOLOGICAS DE LAS SOCIEDADES HUMANAS.

El concepto de sociedad en su sentido clásico surge con J. J. Rousseau⁴, que la define como una organización coercitiva en que cada uno depende de los otros en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Esta definición corresponde a la idea de una "totalidad analítica", donde cada uno es libre estando asociado. Para Rousseau, la sociedad incluye el conjunto de lo producido, realizado, intercambiado, vendido, pensado y vivido. No hay nada individual que no esté socialmente determinado en sus modalidades concretas. Son hechos sociales las artes, el derecho, la religión, las técnicas, las relaciones jerárquicas, las clases.

Las estructuras que hemos incluido genéricamente en la definición de sistema social, estarían agrupadas según la composición analítica que le adjudicamos a este, la que contempla cuatro sistemas cuyo totalizador es el sistema social que hace las veces de supersistema envolvente.

....."toda sociedad humana consta de cuatro subsistemas, cada uno de los cuales actúa fuertemente con los otros tres: el biológico, el económico, el cultural y el político".5

4.- Rousseau, Jean Jacques. "El contrato social".1762

5.- M.Bunge.- Ciencia y desarrollo. Ed. Siglo Veinte.1980.

Algunas clasificaciones consideran sólo tres sistemas como componentes de la sociedad: el cultural, el político y el económico. Esto se fundamenta principalmente en dos razones:

- a) por considerar limitadamente el medio ambiente en cuanto concierne a recursos naturales aprovechables en los procesos productivos, e incluirlo en el campo de lo económico, y
- b) considerar, de acuerdo a cierta ortodoxia, que es social sólo aquello producido directamente por el hombre, con lo cual quedaría excluido del sistema social lo que la naturaleza nos entrega sin nuestra intervención.

Dada la enorme importancia que ha tenido desde siempre el entorno natural para la formación y desarrollo de las sociedades humanas, importancia acentuada en la actualidad por los peligros crecientes que envuelve el alarmante deterioro a que está sometido, creemos que debe incluirse como otro de los sistemas fundamentales que integran la sociedad.

Las dificultades para fijar límites para los campos de dominio de los distintos sistemas y la tendencia natural de los especialistas a conceder preminencia a su tema, hacen que sea frecuente encontrar explicaciones de los fenómenos sociales que pretenden formalizar teorías totalizantes con base en uno sólo de los sistemas que conforman la sociedad, o asignándole a éste el rol predominante.

Es difícil aceptar una condición general de causalidad primaria en la influencia ejercida por uno de los sistemas sobre la conformación de los demás, a pesar de que existen teorías de amplia aceptación respecto de la primacía que poseen las estructuras de algunos de

ellos en la configuración de los otros. Pensamos que esta preminencia puede ocurrir en ciertas situaciones concretas, pero que está condicionada a determinadas circunstancias, particularmente en lo que se refiere a temporalidad, ya que la validez de las tendencias en el largo plazo no tiene el mismo alcance que en el corto o el mediano. Es el caso, por ej., de las teorías que supeditan la estructuración histórica de lo cultural, lo político y lo económico, en forma exclusiva, o en lo muy principal, al medio ambiente en que las sociedades se desarrollan.

En todo caso, es un hecho que existe una estrecha interrelación de los sistemas, sus estructuras y objetos, lo que condiciona mutuamente tanto la configuración como la permanencia o cambio de ellos y, por tanto, las decisiones que se toman en uno de ellos afectan y son afectadas por los demás. Esta es, justamente, la característica que permite considerarlos en la categoría de sistemas, relacionados y totalizados en el sistema social.

6.3.- EL ECOSISTEMA.

La ECOLOGÍA es la ciencia que se preocupa de las relaciones de los organismos con su ambiente orgánico e inorgánico, y lo hace en un nivel de integración no contemplado por otras ciencias naturales.

Es una ciencia de síntesis que estudia las comunidades de organismos y la estructura y función de la naturaleza; busca las regularidades en el funcionamiento de los ecosistemas. Su desarrollo es reciente y no se cuenta todavía con un modelo global de funcionamiento de la naturaleza, por lo que no siempre es posible prever o explicar

el sentido de los cambios y transformaciones que se producen. En todo caso, es muy promisorio constatar a nivel mundial que se ha producido un aumento considerable en la conciencia de que es imprescindible compatibilizar el uso de la naturaleza con su conservación a través de una explotación racional de los recursos.

ECOSISTEMA, ES EL SISTEMA FORMADO POR EL CONJUNTO DE INDIVIDUOS PERTENECIENTES A DISTINTAS ESPECIES Y EL MEDIO EN EL CUAL COHABITAN QUE ES UN SEGMENTO DE LA BIOSFERA DEFINIDO POR UNA SERIE DE CARACTERISTICAS AMBIENTALES.

Se llama MEDIO al entorno natural en el que vive un organismo cualquiera. Una característica fundamental de los ecosistemas es que se produce una interacción entre los organismos y el medio, que constituye la base de un proceso dinámico de ajuste en que los organismos adaptan su estrategia vital a la composición del medio, al mismo tiempo que lo van modificando positiva o negativamente.

La BIOGEOGRA es la parte de la tierra en que es posible la vida y, por extensión, el conjunto de todos los organismos animales y vegetales, actuales y extintos.

La relación con su "habitat" fué siempre y sigue siendo una de las grandes preocupaciones de las sociedades humanas. Sin embargo, el hombre ha descuidado el trato que otorga a la naturaleza y, en la medida que el crecimiento demográfico y el desarrollo de la tecnología se multiplican, el medio ambiente y las demás especies que cohabitan el planeta han experimentado deterioros tan serios que están poniendo

en entredicho la existencia misma de la especie humana o, por lo menos, amenazando visiblemente su calidad de vida.

El medio natural influye sobre el "modo de vida" de las sociedades, al punto que suele hablarse hoy día del problema del determinismo ecológico, tal como antes se hablaba del determinismo geográfico.

Godelier nos dice que la naturaleza nos coloca límites amplios dentro de los cuales nos provee de una serie de recursos:

"Aunque la naturaleza impone constricciones y cada modo de producción es una forma de adaptación a dichas constricciones, estas últimas son a la vez fruto del modo de producción como tal. Debido a este tipo de causalidad dual, el progreso de las fuerzas productivas y la transformación de las sociedades, no se bloquean o se fijan las formas de adaptación que han ido experimentándose a lo largo de los siglos y reproduciéndose con éxito".

Así como la ideología constituye la representación que la sociedad se hace de sí misma, existe también, como parte integrante de ella, un sistema representacional del entorno construido por los individuos y grupos, con base en el cual la sociedad actúa sobre él. El aspecto estratégico de la relación hombre-entorno, está ligado por entero al nivel de desarrollo tecnológico y a la estructura de la organización social de la producción.

El "determinismo ecológico", heredero del determinismo geográfico, idea muy arraigada en ciertos sectores, supone que los factores naturales influyen de manera decisiva y absoluta sobre el carácter, costumbres y posibilidades de evolución y desarrollo de las sociedades. Curiosamente, los expositores de este tipo de teoría normalmente definen como los más ventajosos a sus propios habitats. Las posiciones divergentes sustentan que el hombre es libre, que puede evadir o superar los condicionamientos y restricciones que le impone la naturaleza y que tiende a hacerlo.

Existe consenso en la interpretación de que las sociedades están influidas en forma importante por la geografía y el ecosistema en que se desenvuelven. Las diferencias de opinión se dan respecto del grado de dependencia y el tipo de influencia que se genera.

Tanto el clima como los recursos naturales tienen una gran importancia en el desarrollo y comportamiento de las sociedades. Junto con ellos se ha otorgado mucha atención en los últimos tiempos al espacio y a la distribución de la población en el, especialmente considerando las actuales tendencias a las fuertes concentraciones urbanas y los nuevos fenómenos que ello genera en lo cultural, político, económico y ecológico.

6.4.-EL SISTEMA CULTURAL.

La cultura, considerada como atributo o posesión individual, se dice que es la formación del espíritu y de toda la personalidad: gusto, sensibilidad, así como de una inteligencia propiamente dicha,

7.- Ver M. Duverger. "Introducción a la política". 1982.

por oposición o la simple acumulación de conocimientos. En una frase elegante (y culta), Edouard Herriot la definió como "lo que queda después de olvidado todo, y lo que falta después que todo es aprendido".

Desde el punto social se define CULTURA como: "el conjunto de valores, creencias, tradiciones, lenguaje, instituciones, etc., que elabora y trasmite una sociedad es un reflejo de las condiciones materiales de su existencia y proporciona los instrumentos para ella".

De aquí:

SISTEMA CULTURAL ES EL CONJUNTO ORGANIZADO DE ESTRUCTURAS CON QUE UNA SOCIEDAD ELABORA, USA Y TRASHMITE SUS VALORES, TRADICIONES CREENCIAS, IDEOLOGIAS, MANIFESTACIONES ARTISTICAS Y COSTUMBRES.

Para Ralph Linton la cultura es la configuración de los comportamientos aprendidos y de los resultados de los comportamientos recibidos y transmitidos en una sociedad particular.

Los resultados del comportamiento son tanto cosas (casas, útiles, obras de arte), como realidades no visibles: hábitos intelectuales y afectivos, y todas las huellas impresas en el individuo por el entorno social. Esto incluye modos de vida y todas las prácticas materiales y mentales.

La concepción de de cultura excluye la naturaleza en cuanto se refiere sólo a lo creado por el hombre, individual o socialmente, lo

que no significa desconocer la influencia ejercida por el entorno ecológico en la formación de la cultura.

Según el pensamiento marxista, la cultura constituye la superestructura ideológica que se corresponde con la infraestructura material de la sociedad, en una determinada civilización.

Es generalmente aceptado que las producciones del espíritu no aparecen por obra del azar en las civilizaciones, sino que son aquello con que los grupos humanos toman conciencia de sí mismos, en un momento determinado de la historia y en función de condiciones materiales o concretas también determinadas.

Las ideologías son el conjunto de valores, aspiraciones, percepciones objetivas y subjetivas elaborados socialmente y asumidos individualmente, a través de las cuales una persona, grupo social o corriente tienen una representación de la realidad social en que se desenvuelven.

Una vez interiorizada una ideología, se convierte en punto de partida, implícito o explícito, de la reflexión y condiciona el comportamiento.

La principal característica de las ideologías dominantes en las sociedades es ser la visión de la realidad de las clases históricamente hegemónicas y constituirse en instrumentos que completan su dominación. Esto se ha explicado de diferentes maneras: para Hegel se trata de que la ideología se convierte en reflejo de la cultura; para Marx se trata de una falsa conciencia, parcial y deformante, de la realidad; para Weber, de una imposición de poder.

Las ideologías no hegemónicas tienen un carácter tributario, hasta que la cohesión de la clase que las elabora permite su independencia.

Consideramos útil citar dos párrafos de un breve artículo escrito sobre este tema:

"La definición de ideología ha hecho correr ríos de tinta desde Gentili de Tracy a Mannheim. Cada uno presenta una definición distinta y se parece que fue Napoleón quien dijo que la ideología era la opinión de los propios adversarios. También el discurso marxista-leninista ha contribuido a sembrar mucha confusión, porque, por un lado, cuando habla de "ideología burguesa", piensa como Napoleón, pero cuando habla de su propia ideología como arma intelectual que sirve para transformar la sociedad, piensa en la ideología como algo bellísimo.

Me atengo a una definición comprensiva y genérica y defino la ideología como una visión del mundo, una perspectiva sobre las cosas, que cuando es consciente de su parcialidad y la declara, puede convertirse en un útil instrumento de acción política (o de análisis de la realidad), si, en cambio, no se reconoce como tal y no admite ser parcial como todas las ideologías, se convierte precisamente en falsa conciencia. Pero entonces el discurso sobre la muerte de las ideologías es muy ideológico."

4.5.- EL SISTEMA POLITICO.

Las definiciones más corrientes de política se refieren a ella como del arte y práctica del gobierno en las sociedades humanas"10.

Podemos considerar que esta definición es limitada si suponemos que se refiere fundamentalmente a las manifestaciones del poder formalizado en el Estado y en el sistema jurídico que legitima su acción, da normas de conducta y reglamenta los hechos sociales.

Sin dejar de reconocer la importancia del Estado y su expresión operativa, el Gobierno, como actores políticos primordiales y, casi siempre, principales expresiones del poder en una sociedad, consideramos necesario plantearnos una definición más amplia que pueda incluir al mismo tiempo otras manifestaciones reales del poder en la sociedad, aún cuando ellas tengan caracteres menos formales. Esto reviste especial importancia si consideramos que la planificación en general y, por lo tanto, la de la actividad económica, son procesos de toma de decisiones y que estas está supeditadas a los detentores del poder real.

Definiremos como POLITICA a las actividades humanas destinadas a la creación, organización y manejo de las fuentes e instrumentos de poder en la sociedad.

En consecuencia:

SISTEMA POLITICO ES EL CONJUNTO DE ESTRUCTURAS SOCIALES VINCULADAS ENTRE SI POR CIERTAS REGLAS, QUE TIENEN POR OBJETIVO LA CREACION, ORGANIZACION Y MANEJO DE LAS FUENTES E INSTRUMENTOS DE PODER EN LA SOCIEDAD.

10.- Robert.1962. Citado por M.Duverger. Op. Cit.

A pesar del interés que despierta y lo útil que sería conocerlo cabalmente, no entraremos en el análisis de los propósitos últimos del poder, ni las razones por las que los hombres lo buscan. Simplemente, lo aceptamos como un hecho, reconocemos su importancia fundamental y examinaremos brevemente algunos de sus aspectos centrales.

Galbraith nos habla de tres instrumentos del poder: el condigno, el compensatorio y el condicionado; los que tienen tras sí lo que denomina la tres fuentes del poder que son la personalidad o liderazgo, la propiedad y la organización.

Los INSTRUMENTOS DEL PODER logran la sumisión de diferentes maneras:

- el CONDIGNO lo hace infringiendo o amenazando con consecuencias apropiadamente adversas. Su representación más adecuada es el concepto de castigo en cualquiera de sus variadas formas.
- el COMPENSATORIO funciona a través de la oferta de una recompensa afirmativa, concediendo algo aceptable al que se somete. Su representación más común es el pago pecuniario.
- el CONDICIONADO opera a través de la aceptación del sometimiento a cause de valores culturales adquiridos. A diferencia de los dos anteriores, en este caso el sujeto no reconoce el sometimiento, lo considera como una cosa natural e, incluso, deseada.

Las diversas fuentes usan todos los instrumentos del poder, combinándolos de diferente forma y en distintas proporciones, si bien cada una tiene relación más directa, o más natural, con alguno de ellos en particular. Así, la personalidad o liderazgo se asocia tra-

dicionalmente con el poder condigno, la propiedad con el compensatorio y la organización con el condicionado.

De la misma manera que cada fuente de poder combina los instrumentos para su ejercicio, los objetos sociales que detentan el poder combinan sus fuentes, aunque, como en el caso anterior, se ligen en lo principal a una de ellas. también debe anotarse que en cada etapa o circunstancia histórica, el poder en la sociedad experimenta cambios que pueden ir desde variaciones en el predominio de uso de los instrumentos, a modificaciones en la combinación de las fuentes o llegar a reversiones de importancia sustancial en las estructuras que lo ejercen.

El análisis de las estructuras y formas que asume el poder real en las sociedades, así como el de los objetos sociales en que radica y sus modos de manifestarse, suele ser de una gran complejidad. En muchos casos, el poder es ejercido por medio de aparatos de fachada que esconden ex-profeso a quienes en realidad toman las decisiones en otros, sin necesidad de recurrir a acusaciones abiertamente ilícitas, el propio acondicionamiento social, por tener escalas de valores trasladadas, o a causa de falsas representaciones de la sociedad impuesta por la ideología hegemónica tradicional o emergente, impide la interpretación correcta de las relaciones de poder vigentes y de su ubicación real en las estructuras que existen en el sistema social.

A los jóvenes se les enseña que en una democracia, todo el poder reside en el pueblo, y que en una economía de libre empresa, todo autocracia descansa en el poder soberano del

consumidor, que opera mediante el mecanismo impersonal del mercado, de este modo se oculta el poder público de la organización del Pentágono, de las empresas de armamentos y otras corporaciones y cabildos. Oculto de modo similar, por la mística del mercado y la soberanía del consumidor, se encuentra el poder de las corporaciones para fijar e influir en los precios y costos, para sobornar o subyugar a los políticos y manipular las reacciones del consumidor.¹²

En política es posible distinguir al menos dos niveles de análisis: el que se refiere al plano de las relaciones interindividuales en que prima el contacto personal, que se puede llamar la MICROPOLITICA; y el de la MACROPOLITICA, plano de los grandes conjuntos y de las decisiones superestructurales en que el contacto personal tiene un papel secundario de relación mediatizada, y suele ser remplazado por una forma de contactos ficticios y demagógicos del tipo usual en algunos hombres públicos y candidatos de diversa índole. La praxis política se realiza en ambos planos simultáneamente, por lo tanto, su investigación y análisis debe cubrirlos también a ambos.

En el nivel macropolítico, el poder alcanza su expresión más definida y su organización más completa en el Estado. Es por ello que el estudio del poder se ha orientado tradicionalmente al tratamiento de la relación entre éste y el resto de la sociedad, y las formas de la conquista del poder representado por el Estado.

¹²- K. Galbraith, Op. Cit.

Las dos posiciones extremas en la visión del Estado que se han planteado en este siglo, alcanzan su expresión más definida en la ideología liberal, de inspiración hegeliana, y la socialista, de inspiración marxista¹³.

Duverger¹⁴, en cambio, nos dice que: "el Estado- y de forma más general, el poder instituido en la sociedad- es 'al mismo tiempo', siempre y en todas partes, el instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras, utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja para las segundas, y un medio para asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común".

Esta doble cara del Estado, como instrumento de dominio simultáneo con las funciones de integrador, benefactor y solucionador de conflictos, que Duverger ilustra con la imagen del dios Jano, parece exageradamente sincrética. Es verdad que el Estado asume en circunstancias normales ambas funciones, particularmente en la procuración del equilibrio social; sin embargo, la historia contemporánea abunda en ejemplos que demuestran que su papel de instrumento de dominación de los grupos hegemónicos continúa siendo su función principal y que la segunda está claramente supeditada a ella.

13.- Ver Aníbal Pinto, "El Estado como ente económico". En H. Assael, "Ensayos de política fiscal". FCE, México 1978.

14.- M. Duverger, GP.CIT.

CAPITULO 2.

ACTIVIDAD Y SISTEMA ECONOMICO.

7.1.- INTRODUCCION.

En la parte general establecimos que para hacer planificación era condición previa indispensable el conocimiento, tan acabado como fuera posible, del campo de actividad que se iba a planificar. Indudablemente, este conocimiento necesita empezar por una definición de la actividad en cuestión que nos permita comprender lo que es, en que consiste, sus funciones, sus componentes, sus alcances y límites, etc. y, especialmente, darnos la capacidad de diferenciarla de otras actividades semejantes o relacionadas.

El económico es uno de los campos de la actividad humana en que encontramos expresadas con gran intensidad posiciones diferentes y controversiales sobre los elementos que la definen y acerca de los significados e interpretación de las leyes que la conduce. Más todavía que en lo anterior, se producen divergencias en las aplicaciones prácticas del conocimiento económico por la inevitable presencia de intereses conflictivos. No es nuestro interés participar aquí en la discusión teórica sobre interpretación de lo que es economía. La tarea que debemos cumplir es más simple: necesitamos encontrar definiciones y conceptos que sean funcionales a nuestro objetivo, que es hacer planificación económica.

El avance de la ciencia, con sus exigencias de especialización, ha ido separando el estudio de los campos de actividad humanos. Durante algún tiempo, en particular en la segunda mitad del siglo pasado y a principios de éste, hubo tendencia al aislamiento en las ciencias sociales. Sin embargo, la expansión del conocimiento y la búsqueda de una comprensión debidamente amplia de los fenómenos, han ido llevando naturalmente a la necesidad de integrar y hacer el mutuo complemento de los aportes que realizan las diversas ciencias sociales al conocimiento de la sociedad

"Así, en el dominio del conocimiento social las divisiones aisladas son ya una reminiscencia. Hoy en día debido a la multiplicidad y a la complejidad de los problemas en juego, un nuevo ciclo se está cerrando el que va de la especialización extrema y necesaria al retorno obligatorio a las interrelaciones entre todas las disciplinas sociales. Además, en ciertos aspectos, el estudio de cualquiera de las ramas del conocimiento social, sin prestar atención al comportamiento de fenómenos considerados y estudiados por otras disciplinas, ya no es suficiente. La comprensión de la realidad requiere un amplio conocimiento de la vida humana y ese conocimiento se vuelve inalcanzable si pretendemos considerar sólo los elementos de naturaleza económica entre los muchos que constituyen un sistema social"

"Sin embargo, hoy más que nunca, la economía atenta a esta necesidad de vinculación con otras ramas, pero, sin perder de vista su característica de rama autónoma del conocimiento humano, está iniciando una aproximación cada vez mayor hacia las demás ciencias sociales, pues, en efecto, el conocimiento económico exige la interpretación de toda una serie de sucesos históricos, políticos, geográficos

cos, antropológicos, sociales, jurídicos e incluso religiosos, a fin de que el economista pueda contar con un instrumental diversificado de trabajo.

7.2.- ACTIVIDAD ECONOMICA.

En economía existen muchas definiciones sobre el significado de lo que es actividad económica y, por ende, de la ciencia así llamada.

Los conceptos han ido variando en el transcurso del tiempo según las circunstancias históricas y políticas que las sociedades han ido enfrentando. Sin embargo, puede decirse que son dos las definiciones que expresen mejor la polarización de las posiciones. Una es la que representa el pensamiento clásico de la economía, la otra es expresión de la llamada escuela neoclásica.

PARA LOS NEOCLÁSICOS, LA ACTIVIDAD ECONOMICA SE REFIERE EL COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA RESOLUCION DEL PROBLEMA DE LA ASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS DE USO ALTERNATIVO A FINALIDADES MULTIPLES Y JERARQUIZABLES.

A nuestro juicio, esta definición no se ajusta a los requerimientos que nos hemos planteado. En primer término, es una definición formal, no sustantiva, puesto que se refiere a un comportamiento y no a objetivos y tareas específicas que nos permitan establecer contenidos, alcances, etc., para la aplicación de las técnicas de planificación. Ello es porque se trata de una definición susceptible de ser aplicada a una gran variedad de actividades humanas sustantivas. Po-

dria ser útil como criterio que orientara respecto del comportamiento de un empresario que buscara maximizar sus utilidades, pero no capta lo económico de manera de poder diferenciarlo de otras actividades del hombre como podrían ser la búsqueda del placer, del mal, del vicio, del poder, de la salvación del alma, etc. De hecho, a partir de esta definición toda acción que se oriente a un fin se convierte en económica, lo que da una amplitud tan extrema al concepto que, al involucrarlo casi todo, nos deja desprovistos de elementos de juicio².

Curiosamente, la definición de economía de los neoclásicos podría ser útil como criterio para planificación, agregando alguna condición de racionalidad, si así se deseara o se considerara adecuado. La razón de esto se deriva de que ambas definiciones se refieren a caracterizaciones formales de las disciplinas, lo que es propio en la planificación pero es objetable en economía.

La definición CLÁSICA de economía política como ciencia que estudia las condiciones y formas existentes en las diversas sociedades para la producción, el consumo y el cambio y, por consiguiente, para la distribución de los productos, se acomoda mejor a nuestros propósitos. Según ella:

ACTIVIDADES ECONOMICAS SON AQUELLAS CON QUE LOS SERES HUMANOS PRODUCEN, CONSUMEN DISTRIBUYEN E INTERCAMBIAN LOS BIENES TANGIBLES E INTANGIBLES CON QUE SATISFACEN SUS NECESIDADES MATERIALES.

No entraremos en una discusión detallada de esta definición porque no hace al objetivo del libro, pero es necesario aclarar un as-

2.- Ver M. Godelier. " Racionalidad..." Op.Cit. Cap.III

pecto que permitirá acotar, más adelante, lo que es tarea de la planificación económica propiamente tal. Se trata de distinguir entre aquellas actividades que corresponden exclusivamente, o en lo principal, al campo de lo económico, como podría ser la producción de alimentos o su distribución y comercialización, y aquellas cuyas características más importantes las sitúan en otro campo de actividad pero que contienen elementos subordinados que pueden clasificarse dentro de lo económico, como serían por ejemplo los espectáculos artísticos, deportivos y otros, cuyas características les colocarían en el campo de la cultura y esparcimiento, pero que necesitan de recursos materiales y financieros para efectuarse, elementos estos que pueden clasificarse dentro del campo de lo económico.

De este modo, "la condición de no" reduce el significado de un servicio a su aspecto económico o deduce este significado y esta función de este aspecto, lo económico puede definirse sin riesgo de tautología como la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios. Constituye a la vez un campo de actividades específicas (producción, distribución y consumo de bienes materiales: herramientas, instrumentos de música, libros, templos, etc.) y un aspecto específico de todas las actividades humanas que no pertenecen propiamente a este campo, pero cuyo "funcionamiento acarrea el cambio y el uso" de los medios materiales.

Indudablemente, la casi totalidad de las actividades humanas contienen elementos clasificables en los cuatro sistemas que componen el sistema social y no es posible establecer reglas absolutas para poder determinar con exactitud la ubicación de cada caso. Tampoco es

necesario hacerlo, nos basta con establecer criterios generales que sean útiles y significativos para abordar las tareas de planificación económica cuando corresponda, y poder dilucidar con claridad cuando lo económico es sólo un aspecto subordinado dentro de una función.

Una definición de economía que procura aunar ambas concepciones es la que nos propone Samuelson⁴, en la que dice lo siguiente: "La economía es el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad terminan por elegir, con dinero o sin él, el empleo de unos recursos productivos escasos que podían tener diversos usos para producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo presente o futuro, entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad".

El sincretismo de esta definición nos parece inadecuado a nuestros propósitos. Al intentar resolver las profundas diferencias conceptuales y filosóficas que existen entre la visión sustantiva de los clásicos y la formal de los neoclásicos con una definición que parece sólo una solución de compromiso, lleva a confusiones respecto del contenido y sentido de lo que es la economía. Por otra parte, su proposición carece de las condiciones de simplicidad y sencillez que, a la par de su profundidad, deben reunir las definiciones científicas⁵.

7.3.- EL SISTEMA ECONOMICO.

De acuerdo a lo que hemos definido como actividad económica y al concepto adoptado para sistema, podemos hacer la siguiente definición:

4.- "Curso de economía moderna" Edición. 1977
5.- Ver Eli de Gortari. ". Op. Cit.

SISTEMA ECONOMICO ES EL CONJUNTO ORGANIZADO DE OBJETOS Y ESTRUCTURAS SOCIALES, VINCULADO POR CIERTAS REGLAS, CUYO OBJETIVO ES LA PRODUCCION, EL CONSUMO, LA DISTRIBUCION Y EL INTERCAMBIO DE LOS BIENES TANGIBLES E INTANGIBLES CON QUE SE SATISFACEN LAS NECESIDADES MATERIALES DE LA SOCIEDAD.

"Un sistema económico moderno constituye un complejo tejido de relaciones directas e indirectas, por las cuales los hombres llegan a disponer de variadísima gama de bienes, capaces de satisfacer sus múltiples necesidades y deseos materiales".6.

Una primera aproximación al análisis del sistema económico, podría ser tratar de considerar como estructuras identificables separadamente las que corresponden a las funciones de producción, consumo, distribución e intercambio, definidas como objetivos del sistema. Sin embargo, la fuerte integración del sistema económico, hace difícil abordarlo desde ese punto de vista.

Una complicación adicional para la discusión analítica de los sistemas económicos, es su estrecha ligazón con los demás componentes del sistema social. Una ilustración de ello es el concepto desarrollado por Marx para "modos de producción" que: "en sentido lato, son conjuntos duales de estructuras sociales. Por un lado, se componen de fuerzas y relaciones de producción que organizan los procesos productivos y la distribución de los bienes materiales en el interior de una sociedad concreta (modo de producción en sentido real

6.- Castro y Lessa Introducción a la economía moderna. Siglo XXI.
15ª Edición. 1973.

tríngido). Por otro lado, se componen de aquellas relaciones sociopolíticas, jurídicas e ideológicas correlativas de dichas formas de producción de las mismas"7.

A la vez, debe tenerse en cuenta que en las sociedades, especialmente en las hoy llamadas subdesarrolladas, ocurre con frecuencia que coexisten simultáneamente varios modos de producción de diversos grados de avance tecnológico, si bien alguno de ellos es el dominante.

El concepto de estructura, que definimos en el capítulo anterior como "conjunto organizado de objetos vinculados entre sí por ciertas reglas, que contribuyen al mismo objetivo", tiene una gran importancia en economía y se usa con una acepción más amplia, aunque no contradictoria con lo ya expresado. Según Perroux, se trata de "las proporciones y relaciones que caracterizan un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio". El economista Wageman distingue "estructura", que representaría aquello que es más permanente, y "conjuntura", aquello que se transforma8.

Para efectos de la explicación del sistema económico, sus interrelaciones y sus leyes, la ciencia económica ofrece una serie de ordenamientos y categorías. Cuando se trata de aplicar la planificación a la economía, es indispensable complementar esto con el conocimiento práctico detallado de los aspectos orgánicos y operativos del sistema y de las interrelaciones de sus estructuras con las del resto de los componentes del sistema social.

7.- M. Godelier, Las Instit... Op. Cit.

8.- Citados por A. Pinto en el Prefacio de Castro y Lessa, Op. Cit)

7.4.- SISTEMA ECONOMICO: COMPONENTES, NIVELES Y ESTRUCTURAS.

El componente fundamental del sistema económico es el género humano, los hombres y mujeres que lo integran y que conforman la sociedad. Los SERES HUMANOS son los que organizan y llevan a cabo la producción, los que la distribuyen e intercambian y, finalmente, los que la consumen. Cada uno de ellos está ligado a alguna, varias o todas las funciones del sistema económico. Desde luego, todos son consumidores, la mayoría de ellos participa en forma directa o indirecta en la producción, muchos en la distribución e intercambio.

Tradicionalmente se mencionan otros dos elementos también con la calidad de "FUNDAMENTALES", se trata de los recursos naturales y el acervo de capital de la sociedad.

Debemos recordar que hemos clasificado al ecosistema como sistema paralelo y de igual jerarquía a los tres clásicos en que se acostumbra a dividir la sociedad: el cultural, el político y el económico. En él hemos incluido los RECURSOS NATURALES, que son la base primaria de cualquier producción material y, por lo tanto, parte esencial e indispensable de la vida económica.

El ACERVO DE CAPITAL acumulado por una sociedad, es el resultado de la contribución de sus incontables generaciones en la producción de instrumentos de trabajo duraderos, en la adaptación del medio a sus necesidades, en la creación de conocimientos, tecnologías y formas de organización útiles para llevar a cabo las actividades económicas. El nivel y el potencial de desarrollo de una sociedad están estrechamente ligados con el volumen y modernidad de sus reservas de capital y con la extensión, cuantitativa y cualitativa, de la capaci-

dad de sus miembros en el uso de los conocimientos, formas de organización y tecnologías avanzadas para el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles y del acervo de capital acumulado por esa sociedad.

Las categorías empleadas en economía positiva, ya sea para efectos descriptivos o para la formulación de leyes, principios o modelos, son también utilizados en economía normativa, política y planificación económicas. Aunque no obligadamente, puesto que algunas veces pueden no ser suficientemente útiles, o puede ocurrir que circunstancias específicas hagan necesario modificarlas o crear nuevas clasificaciones más adecuadas a las necesidades operativas, lo que les exige una mayor correspondencia con la forma como está organizada la sociedad.

A continuación expondremos de manera sumaria algunas categorías que usualmente se manejan en el análisis del sistema económico. Sobre ellas es conveniente que hagamos previamente las siguientes consideraciones:

- a) No son antagónicas ni excluyentes.
- b) En la mayoría de los casos son complementarias.
- c) Los objetos económicos pueden pertenecer a más de una de ellas simultáneamente.

El análisis económico considera dos NIVELES o ramas principales en la economía: el micro y el macroeconómicos.

La rama del análisis MICROECONOMICO tiene por objeto comprender el funcionamiento general del sistema económico a partir de la consi-

deración individual del comportamiento de los productores y consumidores.

"El análisis microeconómico se divide en cuatro conjuntos: teoría del consumidor, teoría de la empresa, teoría de la producción y teoría de la distribución. Con la articulación de esas cuatro ramificaciones teóricas se abarcan todas las funciones esenciales que se realizan en el interior de un sistema económico. Todo ese complejo teórico, aunque a veces separado de la realidad, tiene como finalidad esencial demostrar la viabilidad de la organización económica liberal desde que el sistema de precios pueda operar libremente, la eficiencia y el equilibrio se alcanzan automáticamente.

El análisis microeconómico puede considerarse como un proceso teórico elaborado con el propósito de determinar las condiciones generales del equilibrio de la economía a partir del comportamiento de los agentes económicos individuales, productores y consumidores. En tal sentido puede considerarse como una rama ligada tradicionalmente a la ideología del individualismo y del liberalismo."9

La MACROECONOMÍA se preocupa del estudio del sistema económico como un todo, para lo cual considera grandes agregados que integra en modelos totalizadores cuyo objetivo es el análisis de las condiciones generales de crecimiento y equilibrio de la economía.

"El análisis macroeconómico se desarrolló particularmente después de la publicación, en 1934, de la principal obra de Keynes, "La teoría general del empleo, el interés y el dinero". Puede decirse por una parte como fruto de los difíciles años de la depresión y, por otra, de la incapacidad de la microeconomía clásica y neoclásica

sica para solucionar los problemas macroeconómicos de desempleo masivo provocados por la depresión de la década de los treinta.
El análisis macroeconómico se dividió en dos conjuntos principales: teoría de los agregados y teoría general del equilibrio y del crecimiento. En el campo de la teoría de los agregados se conciben y calculan los principales indicadores del funcionamiento de la economía como un todo: el producto y el ingreso nacional, lo mismo que cada uno de sus principales componentes, se definen y evalúan a través de procesos especiales de medición y comparación de la actividad económica global. En el campo de la teoría general del equilibrio y el crecimiento se reúnen los estudios sobre moneda, finanzas públicas, relaciones internacionales y desarrollo.

El modelo de Cuentas Nacionales desarrollado en la década de los cuarenta y adoptado por Naciones Unidas, que se inspira en las proposiciones keynesianas, agrupa en cinco cuentas básicas, susceptibles de muchas subdivisiones explicativas, el conjunto de la actividad económica que se realiza en un país cada año. Estas cuentas son:

- a) Cuenta del Ingreso y del Producto Nacional.
- b) Cuenta de ingresos y gastos familiares.
- c) Cuenta corriente del Gobierno.
- d) Cuenta consolidada de ahorro e inversión.
- e) Cuenta de las transacciones con el exterior.

La información que proporcionan las Cuentas Nacionales y los modelos macroeconómicos constituyen elementos fundamentales para la planificación económica.

El aparato productivo y los bienes y servicios que genera son, necesariamente, uno de los centros fundamentales de preocupación del análisis económico y de las decisiones que se deben tomar en este campo de la actividad humana

El análisis económico, reconociendo la diversidad de papeles que desempeñan las muchas unidades de un sistema productivo, procura, sin embargo, clasificar sus actividades distinguiendo tres grandes sectores:

El PRIMARIO, que abarca las actividades que se ejercen próximas a las bases de recursos naturales (agropecuarias y extractivas).

El SECUNDARIO, que reúne las actividades industriales, mediante las cuales los bienes son transformados, les son adicionadas características correspondientes a distintos grados de elaboración.

El TERCIARIO, que engloba las actividades cuyo producto no tiene expresión material. De este complejo campo de actividades (que comprende, por ejemplo, transportes, educación, diversiones, justicia, etc.), emana al sistema una variedad suma de "servicios".

Los grandes sectores de la economía comprenden numerosas UNIDADES de la actividad que, a su vez, reúnen cantidades variables de empresas. Articulados los factores en el seno de estas unidades, surge la producción de la cual resultan bienes y servicios destinados a atender las variadas necesidades económicas de la comunidad. Tales bienes y servicios pueden ser clasificados así:

a) de CONSUMO: cuando se destinan a la satisfacción directa de las necesidades humanas. Ej.: alimentos, copas, diversiones, etc.

b) de CAPITAL: no atienden directamente a las necesidades humanas, se destinan a aumentar la eficiencia del trabajo. Ej.: instrumentos, máquinas, carreteras, etc.

c) INTERMEDIOS: bienes que deben sufrir nuevas transformaciones antes de convertirse finalmente en bienes de consumo o de capital. Ej.: trigo, etc.

Las mercancías y servicios destinados al consumo de la colectividad, o que son incorporados a la reserva del factor capital del sistema, reciben la denominación de BIENES FINALES¹¹.

Las clasificaciones sectoriales citadas son las más amplias usadas conceptualmente en economía. Pero hay muchas otras de uso común y permanentemente se están creando nuevas clasificaciones, si ello parece adecuado para hacer análisis de situaciones o problemas emergentes.

En la estructura productiva se acostumbra diferenciar entre SECTORES MODERNOS Y ATRASADOS, atendiendo al grado de avance tecnológico de las unidades productivas que lo componen. En este aspecto son de gran importancia los estudios realizados acerca de las características duales que poseen las economías.

Es importante también la determinación de los SECTORES DINAMICOS de la economía, que son los que tienden a un crecimiento rápido de efectos expansivos hacia el resto del sistema. Actualmente, con los proyectos de modernización, se pone mucho énfasis en los SECTORES DE

11. Castro y Leosa, Op. Cit.

PUNTA, como se llama a aquellos que forman parte de lo más avanzado de la tecnología mundial.

La división espacial de las actividades económicas tiene un gran significado. Puede hacerse considerando varios aspectos, como podrían ser, por ej., el origen del producto, su destino, la propiedad de las unidades que lo producen, la procedencia de las materias primas, el destino de las utilidades que se generan, el tipo de tecnología que se emplea, etc.

La primera gran clasificación espacial se relaciona con lo geográfico. Se denomina INTERNO a lo que queda dentro del ámbito de los límites geográficos de un país. Por contraste, lo que está fuera de ellos se denomina EXTERNO. En teoría económica, con fines de análisis se emplean los conceptos de ECONOMÍA CERRADA y ECONOMÍA ABIERTA, siendo la primera la que no considera las relaciones con el sector externo.

La división entre NACIONAL y EXTRANJERO se parece a la anterior, pero no es conceptualmente igual. En esta rige un sentido de referencia jurídica; la otra, en cambio, es geográfica. Luego, desde el punto de vista de un país, cabe lo extranjero en lo interno, lo mismo que lo nacional ubicado en el exterior.

En lo interno, se hacen clasificaciones espaciales que pueden atender a la división política o administrativa del país, a las características económicas o geográficas de las regiones, a su situación estratégica según determinados objetivos, su importancia geopolítica, etc.

El concepto de ECONOMIA INTERNACIONAL es amplio, se refiere al conjunto del sistema económico mundial. Su materia de estudio como rama científica, es el de las relaciones que se producen entre las economías de los países. Existe una variada gama de clasificaciones que se usan en este campo; ellas pueden referirse a afinidades políticas, niveles de desarrollo, características comunes en lo geográfico, histórico, cultural, racial, tipo de moneda, relaciones de poder, esferas de influencia, grados de dependencia, intereses comunes, etc.

Es un hecho histórico que en cualquier sociedad que alcanza un nivel mínimo de desarrollo, en el que se empieza a verificar con alguna extensión la división del trabajo, los MERCADOS juegan un papel cada vez más importante. La definición tradicional de mercado se refiere a él como "el conjunto de operaciones de compraventa realizadas públicamente en lugar y días establecidos". Esta concepción mantiene su vigencia en las sociedades modernas, si bien su valor se concentra en el aspecto transaccional siendo mucho menos válido lo geográfico y temporal. De la misma manera, la complejidad de los mercados modernos, especialmente los del área financiera, hacen difícil imaginar un símil con los mercados primitivos. Aunque, en cuanto a habilidad de regateo y elegancia negociadora, es muy posible que los zocos descritos en las Mil y Una Noches superaran largamente la brutalidad de los elementos de presión que se ponen en juego en los sofisticados salones de los poderosos entidades financieras internacionales de hoy día.

La teoría económica clasifica los mercados atendiendo al TIPO DE COMPETENCIA que en ellos se verifica. Así, tenemos mercados de competencia perfecta, pura, imperfecta; mercados oligopólicos, monopolísticos etc.

También se acostumbra a denominar a los mercados según el TIPO DE PRODUCTOS O SERVICIOS que son objeto de transacción en él. Hay mercados de materias primas, de productos agrícolas, pecuarios, de diversos productos industriales, y de variados servicios. El mercado del TRABAJO es de primordial importancia en cualquier economía. Lo mismo cabe afirmar respecto del mercado de CAPITALES, especialmente en las economías desarrolladas. El nivel de ingreso de los demandantes es otra variable que se emplea para diferenciar y clasificar mercados.

Las divisiones espaciales, internas de cada país e internacionales, son un elemento importante en la clasificación de mercados. La internacional interesa particularmente a las grandes empresas transnacionales, cuya forma de actividad, motivaciones, efectos, potenciales, y leyes de crecimiento, no están descritas y menos explicadas por la microeconomía, que atiende a unidades individuales que no alcanzan capacidad decisoria sobre grandes mercados, ni por la macroeconomía que se preocupa de los grandes agregados. Es posible que este vacío teórico, y el crecimiento desmesurado y diversificado de estas nuevas realidades de la economía mundial, lleve obligadamente al desarrollo de un nuevo nivel de análisis, intermedio entre la micro y la macroeconomía, que ya se ha dado en denominar MESOECONOMÍA.

Las transacciones que se verifican en el sistema económico para efectuar los procesos productivos y para que sus componentes dispon-

gan de los productos y servicios elaborados, se multiplican enormemente en la medida que las sociedades se desarrollan y se hacen más complejas. Por ello, los mercados cobran cada vez mayor importancia y sus funciones van más allá de ser sólo el medio apto para efectuar compras y ventas. Sin necesidad de aceptar las virtudes casi sobrenaturales de guía orientador único y optimizador absoluto del sistema económico que le adjudican la escuela liberal y sus continuadores, debe reconocerse que el mercado constituye, con lógicas limitaciones, una guía útil e importante para el conocimiento de las preferencias de los consumidores y la orientación de la oferta y la inversión.

Relacionado con lo anterior, es necesario tener presente que las transacciones que se realizan en el sistema económico dan lugar a un doble flujo, simultáneo y de sentido contrario, que se verifica permanentemente. Se trata de los denominados FLUJO REAL, que consiste en los bienes y servicios tangibles o intangibles que circulan en la economía, y el FLUJO MONETARIO, que es la contrapartida del anterior y está formado por los pagos que se efectúan por la adquisición o usufructo de los bienes y servicios que constituyen el flujo real.

Cabe considerar que hay y puede haber muchos otros tipos de clasificaciones para los mercados y para la economía misma. Algunos se usan actualmente; otros se usaron y abandonaron; algunos se están definiendo recién, aunque a veces sólo sean nuevos reconocimientos de viejas realidades, como es el caso de la ECONOMIA INFORMAL; otros surgen como necesidad de definir nuevas realidades útiles, o algunas que sería preferible que desaparecieran, como ocurre con las ECONOMIAS SUBTERRANEAS y sus MERCADOS NEGROS de armas, contrabando, trata de blancas, drogas, crímenes y otros quehaceres ilícitos. En todo

caso, para hacer planificación económica, las clasificaciones que se adopten deben reflejar la realidad, sin atarse obligatoriamente a formulaciones teóricas, convencionalismos o tradiciones; lo que, desde luego, no significa sumarse a la aprobación o aceptación de los quehaceres ilícitos que mencionábamos.

7.5.- SISTEMA ECONOMICO: RELACIONES CON OTRAS ESTRUCTURAS.

Anteriormente hemos afirmado que en todos los campos de la actividad humana se presentan grandes dificultades para definirlos y delimitarlos, lo que hace indispensable recurrir a polémicas convencionales. Ocurre así porque los objetos y estructuras sociales están tan estrechamente interrelacionados que cualquier separación que se quiera establecer entre ellos, aunque se haga con convenciones muy claras y objetivas, resulta siempre dudosa.

Siendo de esta manera, parece innecesario explicar que el sistema económico está entrelazado de múltiples maneras con las estructuras de los otros sistemas de la sociedad. Por ello, nos limitaremos a mostrar sucintamente algunos ejemplos de estas interrelaciones, en el entendido que la amplitud de este tema nos rebasa por mucho.

Respecto del ecosistema las relaciones son obvias desde el momento que en él están situados los recursos naturales, sin los cuales ningún proceso económico es posible, por razones de dependencia directa o indirecta. En este aspecto, un reconocimiento explícito de ello es el hecho de que todos los proyectos de instalación de progra-

mas de planificación económica, se han iniciado con la investigación del potencial de los recursos naturales existentes en los países¹²

Pero hay más que eso. En la época actual, el deterioro progresivo de la biosfera, que alcanza niveles fácilmente observables, la desaparición, o riesgo de tal, para muchas especies animales y vegetales y el descuido con que muchas sociedades tratan el problema, están poniendo límites a la explotación indiscriminada que se ha hecho de los recursos naturales y planteando la exigencia de una preocupación a fondo acerca del problema.

También comentamos anteriormente sobre la relación entre las instituciones sociales de todo tipo y los condicionantes geográficos en que surgen. En nuestro tema, debemos recordar que el clima, los ciclos agrícolas, la dotación y distribución espacial de los recursos y, en general, las condiciones geoeconómicas, son de primordial importancia en la conformación de las prácticas y organización económicas de las sociedades.

Al examinar el sistema cultural mencionamos los planteamientos de Marx acerca de la relación entre lo económico y la superestructura ideológica e institucional. Independientemente de aceptar o no su deducción de causalidad, es innegable la interinfluencia que se ejerce entre la ideología, la religión e instituciones que las representan, y el sistema económico.

La importancia de los factores subjetivos, de los juicios de valor, de las representaciones de la sociedad que tienen las clases, grupos e individuos de un sociedad, suele ser mayor y tener más

12.- Ley de planeación de México de 1930.

efecto que factores objetivos como la disponibilidad de recursos naturales o la posibilidad de incorporación de nuevas técnicas.

Los cambios necesarios para emprender procesos de desarrollo en sociedades atrasadas, no son sólo económicos y políticos sino también culturales, y estos últimos suelen resultar más difíciles y lentos que los dos anteriores.

El reconocimiento de la interdependencia entre economía y política data de muy atrás en la historia. Ya los griegos y romanos se preocuparon de ella. En los últimos siglos, al autonomizarse ambas ciencias, hubo tendencia al aislamiento, pero ello se dió en el terreno de los estudios de gabinete. En la práctica, ambas disciplinas no podían funcionar divorciadas y nunca lo hicieron.

Si se quisiera destacar dos elementos formales que muestren con claridad la relación entre la estructuras económicas y políticas, habría que mencionar, por una parte, la organización, actividad e intervención del Estado en la economía, siempre tan controvertida como usada por los mismos que la condenan; y, por otra, el sistema jurídico que da el marco en el cual se desenvuelve la actividad económica.

Finalmente, aunque no lo menos importante, está la doble consideración, primero, del uso de lo económico como medio de poder en el ejercicio de la política y, segundo, el empleo de la política y sus manifestaciones en la creación, modificación o mantenimiento de las estructuras económicas.

CAPITULO 8.

PLANIFICACION ECONOMICA Y NACIONAL.

8.1.- INTRODUCCION.

En este capítulo examinaremos la aplicación de los conceptos generales de planificación que hemos desarrollado, al campo sustantivo que está compuesto por los hechos, actividades, objetos y estructuras sociales que definen el sistema económico. Para ello es necesario que previamente nos respondamos dos cuestiones fundamentales:

La primera es acerca de si es o no posible planificar la actividad económica. Esto lo podemos aclarar analizando el cumplimiento en este caso de las siete condiciones que establecimos en la primera parte:

$$P = (C, L, R, T, D, A, D)$$

Respecto a las cuales se verifica que:

- El cumplimiento de las CUATRO PRIMERAS CONDICIONES, C, L, R y T, referentes a la definición del campo de actividad, su acotamiento, la definición de campos interrelacionados y la forma de organización de la economía están respondidas en los capítulos 6 y 7 precedentes.

1.- Ver capítulo 1, apartado 1.3.

- La posibilidad de DETERMINACION DE OBJETIVOS, O, también se cumple a cabalidad tanto en actividades económicas aisladas como en conjuntos de ellas o en su globalidad, con la ventaja de que, en la mayoría de los casos, los objetivos son transformables en metas, esto es, se pueden cuantificar.
- Tal como hay facilidad para la determinación de objetivos o metas, existen también regularmente amplias posibilidades en la DETERMINACION DE ACCIONES, A, para la consecución de los objetivos. Tan es así, que uno de los problemas que regularmente enfrenta la planificación económica es la selección de alternativas para decidir las trayectorias que conduzcan al logro de los objetivos.
- En cuanto al ESTABLECIMIENTO DE PLAZOS TEMPORALES, T, para los planes económicos, existe ya una amplia experiencia al respecto.

Como conclusión puede decirse que la cuestión de si es o no posible planificar los hechos económicos tiene indudablemente una respuesta afirmativa.

La segunda se refiere al problema de si es útil y necesario planificar las actividades económicas. En este caso el análisis tiende a complicarse por la siempre presente pugna ideológica a la que nos hemos referido en varias oportunidades. Como ya comentamos, el problema reside principalmente en la aceptación o el rechazo acerca de la participación del Estado en la economía, en consecuencia si dividimos el análisis en dos partes, actividades económicas de agentes no públicos

y actividades en que hay participación del Estado, la respuesta puede facilitarse.

En el primer caso, en que hacemos abstracción de papel del Estado, nos encontramos con que para la mayoría de las actividades económicas de la sociedad la planificación parece reportar ventajas. Así lo entienden las empresas productoras, pequeñas y grandes. De hecho, las empresas de mayor magnitud no conciben una administración que no planifique oportunamente y las grandes corporaciones llevan a cabo tipos de planificación altamente sofisticados. Las ventajas que analizamos anteriormente que justifican en general la planificación están presentes en casi todas las actividades económicas, no sólo de producción sino también en la distribución, intercambio y consumo, y resulta innecesario intentar una mayor explicación o ejemplificación.

En el caso del Estado, presentaremos en el próximo capítulo, con amplitud, las razones por las que consideramos indispensable su participación en la planificación económica en los distintos niveles del sistema.

Por último, un argumento que parece válido para dar respuesta a ambas preguntas es el de que los hombres y las sociedades han planificado desde hace mucho tiempo sus actividades económicas, lo continúan haciendo y no hay ninguna razón valedera para pensar que dejarán de hacerlo en un plazo previsible.

9.2.- DEFINICION, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.

De acuerdo a lo que hemos establecido respecto de la disciplina que llamamos planificación y lo que entendemos como actividad económica, la DEFINICION de planificación económica sería la siguiente:

PLANIFICACION ECONOMICA SON LAS ACTIVIDADES POR MEDIO DE LAS CUALES LAS SOCIEDADES HUMANAS DECIDEN ANTICIPADAMENTE LAS ACCIONES A REALIZAR PARA OBTENER OBJETIVOS RELACIONADOS CON LA PRODUCCION, CONSUMO, DISTRIBUCION E INTERCAMBIO DE LOS BIENES CON QUE SATISFACEN SUS NECESIDADES MATERIALES.

Esta definición es la conjunción de la disciplina formal que llamamos planificación con el contenido sustantivo de la actividad económica que realizan las sociedades humanas. Está basada en los elementos conceptuales y opciones teóricas presentadas, discutidas y elegidas tanto para planificación como para economía.

Si quisiéramos clasificar epistemológicamente la planificación económica, deberíamos anotar que contiene elementos técnicos y científicos aportados por las dos disciplinas que la conforman si bien puede constatarse que la planificación hace el mayor aporte en lo técnico, correspondiéndole a la economía el grueso de lo científico. Por otra parte, su objetivo y métodos pragmáticos llevan necesariamente a la conclusión de que se trata de una TECNOLOGIA.

... Hemos comentado anteriormente² los problemas que se han suscitado en la práctica por la confusión creada al suponer que la planificación económica como tal tendría definidos objetivos sustantivos propios. Por ello es indispensable diferenciar claramente entre los objetivos de la tecnología misma, que no pueden ser sino formales, y los objetivos sustantivos que se le asignan a las actividades planificadoras durante su aplicación por los que tienen la autoridad y responsabilidad de la toma de decisiones .

El objetivo de la tecnología está expresado en la definición adoptada y, como ya dijimos, se relaciona con los aspectos formales, técnicos, de la determinación de objetivos y metas, asignación de recursos, aplicación de las racionalidades elegidas. Como toda planificación, su tarea principal es colaborar a que la ejecución de lo planeado se haga lo más eficientemente posible y se consigan los resultados que se postulan.

Cosa distinta son los objetivos sustantivos que se pretenden obtener con la aplicación de la tecnología por parte de quienes toman las decisiones en el sistema económico. Su determinación no es un problema predominantemente técnico, aunque esta última pueda servir para reforzar la calidad y factibilidad de las decisiones, que en economía se relacionan con muchos factores, entre los cuales cuentan de manera muy importante la distribución del poder real en la sociedad y los intereses de todo tipo que se agitan dentro de ella. Así, por ej., si ellos son establecidos por los que ejercen el poder efectivo en el sistema, son objetivos sustantivos a los que debe atenerse la aplicación de la planificación económica:

2.- Ver Introducción, apartado 3.

- La distribución del ingreso.
- La concentración del ingreso.
- El crecimiento del producto.
- La congelación del nivel del producto.
- La incorporación de grupos marginados.
- El incremento de la marginación social.
- Etc,etc,

Entre las distintas modalidades de planificación que examinamos concedimos especial atención a las que se referían al ALCANCE DE LA COBERTURA de los planes e hicimos una primera distinción entre cobertura amplia y restringida, reconociendo la necesidad de relativizar los conceptos. Así mismo, diferenciamos entre planificación integral y selectiva e hicimos referencia a los conceptos que facilitan la aplicación de la idea de integralidad a los procesos de planificación³.

Para efectos del estudio conceptual de la planificación económica, nos plantearemos su aplicación integral. Esta cobertura de máxima amplitud implica tratar con el conjunto del sistema económico, sus objetos, sus estructuras y sus reglas.

De acuerdo a lo anterior, el alcance de la cobertura de la planificación económica en una sociedad es prácticamente incommensurable, porque todos los miembros de ella desarrollan algún tipo de actividad económica, individual o colectivamente, y todo hecho social, o la mayoría de ellos, tiene implicaciones económicas, ya sea en lo principal o como aspecto subordinado⁴.

3.- Ver cap 5, apartado 5.4.

4.- Ver capítulo 7, apartado 7.2.

Si quisiéramos ejemplificar sobre la variedad de temas económicos que se planifican en una economía, tendríamos que referirnos, considerando las que tienen la variables económicas como principales, a lo macroeconómico; a las empresas productivas, grandes medianas y pequeñas; a las empresas comerciales; al sistema financiero; a los consumidores de distinto tipo, llegando hasta el consumidor individual; etc, etc. Tomando las actividades que tienen aspectos económicos subordinados, los que también es necesario planificar, tendríamos que considerar la educación en sus distintos niveles y modalidades; los servicios de salud; los espectáculos culturales y deportivos; las actividades políticas, que se hacen continuamente más complejas y costosas; etc, etc.

8.3.- CONCEPTOS PARA FACILITAR LA APLICACION INTEGRAL.

La enorme dimensión del alcance de la cobertura de una planificación económica integral, hace obviamente utópica y hasta irracional la sola intención de centralización absoluta de ella en cualquier sociedad actual, por atrasada que ella sea, lo mismo que la creación de organismos super estructurales que intenten asumir la responsabilidad de la elaboración de los planes. Esto último choca además con la idea de correspondencia entre planes y capacidad de decisión y con los conceptos de participación⁵.

La respuesta a este problema está en la aplicación de los conceptos de RESPETO A LAS AUTONOMIAS DECISIONALES y el de SELECTIVIDAD

5.- Ver cap 4, apartados 4.1 y 4.5.

NO EXCLUYENTE, de los que dijimos que se prestaban particularmente para planificación de actividades complejas en el campo social. Cabe hacer notar que ambos conceptos van más allá de solamente facilitar las funciones de planificar.

En el caso del "respeto a las autonomías decisionales" que, más que establecer, constata la relación entre el poder o capacidad de decisión y la planificación, se encuentra la respuesta a la polémica sobre centralización versus descentralización que por tanto tiempo ha tenido lugar en lo ideológica y lo práctico en esta disciplina. También las resoluciones sobre centralización y descentralización tienen relación con las posibilidades de desarrollo de la iniciativa individual y colectiva, y con la eficacia de la planificación económica.

El concepto de "selectividad no excluyente", que se ha elaborado para contrastarlo con el de "planificación selectiva", que suele recomendarse para su aplicación en el campo económico, resulta más claro si se examina desde el punto de vista de algunos de los actores del sistema, especialmente desde el del que se considere actor principal. La idea es seleccionar aquellos aspectos del sistema económico cuya planificación se considere prioritaria para darles una mayor atención, pero sin dejar de lado los demás a los que se atenderá de algún modo, aunque sea en forma indirecta. A manera de ejemplo podrían citarse las siguientes aplicaciones de este concepto por parte del actor principal de la planificación de un sistema económico:

- Decidir prioridades y secuencias para la formulación de planes.
- Señalar los aspectos que deben atenderse preferentemente.

- Recomendar el nivel de detalle a que se debe llegar en los diferentes tipos de planes.
- Facilitar asesoría y ayuda técnica a los sectores cuyos planes sean más importantes.
- Establecer formas de relación y orientación para aquellos elementos del sistema no considerados prioritarios.
- Etc, etc.

8.4.- AGENTES DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Se define como AGENTE a todo aquel que puede realizar acciones, ejercer el poder o producir un efecto.

En el hecho, son AGENTES DE LA PLANIFICACION todos aquellos que tienen participación en la toma de decisiones en la esfera de las actividades económicas, cualquiera sea el tipo de actividad en que participen o el nivel en que esté su capacidad de decisiones.

Como podemos ver, ser agente económico, que lo son todos los que participan en la actividad económica, no es equivalente a ser agente de la planificación económica, ya que estos últimos deben cumplir además la condición de poseer capacidad de decisión. Podríamos decir que los agentes de la planificación económica son un subconjunto del conjunto de los agentes económicos. Este subconjunto será mayor o menor según el grado de democracia efectiva que impere en el sistema económico.

Una de las características de los agentes de la planificación es que generalmente actúan en más de una de las actividades que hemos

definido como económicas, esto es, en la producción, el consumo, la distribución y el intercambio.

Los avances en la medición de la actividad económica han exigido definir con mayor precisión y desde distintos ángulos a los agentes económicos, sus agrupaciones y características. En la CONTABILIDAD NACIONAL que ha desarrollado la Organización de Naciones Unidas⁶, en lo más general se clasifican cuatro tipos de agentes o sujetos económicos para los países, tres de ellos internos y uno externo:

- Los CONSUMIDORES. El primer agente económico se define con base en dos connotaciones esenciales. Por un lado, su carácter privado; por otro, su actividad fundamental, que es el consumo.
- Las EMPRESAS. Este grupo comprende aquellas unidades económicas- públicas o privadas- cuya actividad fundamental es la producción mercantil (comercializable).
- El GOBIERNO GENERAL. Este tercer agente económico agrupa a todas aquellas instituciones de carácter público que prestan servicios de naturaleza tradicional como justicia, policía, defensa, educación, salud, etc.
- El RESTO DEL MUNDO. Es la cuarta categoría, en la que se incluyen los agentes externos que se relacionan de diferentes maneras con la actividad económica interna.

6.- Para un análisis de estas clasificaciones y las bondades y deficiencias de los Cuentas Nacionales, ver Danilo Antoni, "Enfoque crítico de los modelos de contabilidad social" Ed. siglo XXI, 1978.

Para efectos de planificación se considera funcional definir globalmente los siguientes agentes principales:

a) SECTOR PUBLICO.

- Gobierno central.
- Gobiernos regionales.

b) SECTOR PRIVADO.

- Empresarios.
- Trabajadores.

Las dos clasificaciones mencionadas lo han sido en calidad de ejemplos y, por supuesto, caben dentro de ellas cualquier tipo de subclasificaciones. De la misma manera, por tratarse de materias esencialmente convencionales, es posible establecer clasificaciones enteramente diferentes según convenga a los fines que se persiga con la planificación o a las ventajas técnicas o de otro tipo que se desee obtener.

El tema de los agentes de la planificación económica tiene especial importancia cuando se desea formalizar un proceso integral de planificación y se hace necesario asignar la función de agente o actor principal a uno de ellos y asignarle responsabilidades y funciones fundamentales para el desarrollo del proceso, como veremos más adelante.

Otra ventaja de tener claramente definidos los agentes de la economía y de las actividades sociales se verifica en el campo de conseguir su participación en las tareas de planificación,

6.5.- PLANIFICACION NACIONAL.

En el último apartado del capítulo 7 analizamos las interrelaciones que existen entre las estructuras y objetos del sistema económico y las de los demás sistemas que integran el sistema social. Ellas son hasta tal punto interdependientes e interactuantes que resulta difícil siquiera imaginar la posibilidad de planificar aisladamente uno de ellos.

Si consideráramos la planificación conjunta del sistema social, pensando en sociedades nacionales, deberíamos definir el concepto de PLANIFICACION NACIONAL⁷ en los siguientes términos:

PLANIFICACION NACIONAL ES LA ACTIVIDAD CON QUE LAS SOCIEDADES NACIONALES DECIDEN ANTICIPADAMENTE LAS ACCIONES A REALIZAR PARA OBTENER OBJETIVOS RELACIONADOS CON SUS COMPONENTES CULTURALES, ECOLOGICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS.

Expresado de esa manera, el concepto de planificación nacional envuelve el de planificación económica y lo relaciona con las demás estructuras del sistema social. Debe reconocerse que la planificación que se realiza en la mayoría de los países bajo la dirección o guía del Estado tiende a realizarse con esa orientación; sin embargo, el alto el grado de complejidad que presenta este tipo de planificación exige la búsqueda de soluciones menos ambiciosas.

7.- Tal vez sería más adecuado denominar "planificación social" a este concepto, pero hemos preferido darle el nombre de "nacional" para no producir confusiones con el uso muy difundido que tiene la palabra "social" para referirse limitadamente a lo relacionado con la atención de las necesidades populares.

Es indudable que no se puede hacer planificación económica sin tomar en cuenta el doble sentido de las interrelaciones, que se manifiesta en:

- los efectos y restricciones que imponen a lo económico los eventos que ocurren o pueden ocurrir en los otros sistemas,
- y
- los efectos que producen y producirán los actos económicos en el resto del sistema social.

Cabe, entonces, preguntarse si dadas estas relaciones puede plantearse la posibilidad de hacer planificación económica.

Una de las posiciones que se sustentan es que no tiene sentido realizarla y que sólo puede ser útil si forma parte de una planificación nacional integral. Reconociendo que esto sería una solución ideal, las objeciones a este planteamiento se centran en la complejidad del problema y el distinto grado de desarrollo que tienen la comprensión científica y las técnicas y métodos de planificación en los diversos componentes del sistema social, lo que conduciría a lograr sólo proyectos muy generales y poco operables.

La muy directa relación existente entre las variables económicas y las políticas ha dado impulso al planteamiento de que es ineludible hacer la planificación conjunta de ambos sistemas. También es razonable esta proposición, pero presenta varias dificultades difíciles de soslayar. Tal como en el caso anterior hay distintos grados de avance técnico y científico en ambos campos y, a pesar del rápido progreso de la ciencia política, la situación favorece todavía a lo económico cuyas variables tienen mejores posibilidades de cuantificación, lo

que facilite la elaboración de modelos analíticos y las proyecciones. Por otra parte, aunque las actividades económicas tienen necesidad de un cierto grado de discreción, este está regularmente muy por debajo del nivel de confidencialidad y sigilo con que deben manejarse las actividades políticas, en las que el secreto suele ser condición indispensable para el éxito, lo que conspira contra las posibilidades de planificación abierta y participativa con que trata de manejarse lo económico.

La respuesta de mayor aceptación al problema es de que sí se puede hacer planificación económica porque lo económico tiene una especificidad suficientemente clara, pero que es indispensable considerar las interrelaciones con las demás estructuras del sistema social. Para ello hay que considerar selectivamente la incorporación de variables y factores desde los otros sistemas y, desde luego, tomar en consideración los "aspectos económicos subordinados" incorporados en las actividades no económicas.

En la práctica, la planificación nacional se realiza centrando la atención en lo económico y agregando, en la medida de lo posible, elementos y variables significativos de los demás sistemas. En la medida que se progresa en las técnicas de planificación y en el hábito de su empleo, se avanza en la integración de un mayor número de elementos extra económicos.

CAPITULO 2.

ESTADO Y PLANIFICACION.

9.1.- INTRODUCCION.

La planificación económica, planteada como función que realiza el Estado, se ha constituido en uno de los temas más debatidos durante el siglo que termina. Ello se deriva principalmente de la controversia acerca del papel que debe tener el Estado en la actividad económica, materia que ha sido tratada con una ideologización exagerada. Como hemos comentado en diversas oportunidades este es un tema en permanente discusión y cuestionamiento y es el que mejor refleja la diversidad de las posiciones ideológicas y los conflictos de intereses dentro de la sociedad.

Sabemos que ninguno de los planteamientos extremos, el Estado como prescindente total o como intervencionista absoluto en lo económico, se produce en la realidad en forma exclusiva y que, en la práctica, se combinan estas situaciones en distintos grados dependiendo no sólo de posiciones políticas o ideológicas, sino también de las circunstancias coyunturales que los países estén viviendo.

Como vimos en la Introducción, dos de los equívocos de mayor significado en las confusiones acerca de planificación han sido suponer que el Estado puede asumir el monopolio de la función y que la planificación y el mercado son incompatibles.

En este capítulo examinaremos conceptos necesarios para entender el significado de Estado, el papel de este en el sistema económico, sus funciones planificadoras en lo económico y el rol que puede corresponderle en la planificación nacional.

9.2.- NACION, ESTADO GOBIERNO.

Al preocuparse del tema de la planificación en sociedades nacionales es frecuente e inevitable el uso de los términos "nacional", "Estado" y "Gobierno". Por ello nos ocuparemos de examinar sumariamente su contenido conceptual y especificar el sentido con que los usaremos.

En un sentido amplio se define NACION como una comunidad histórica formada por quienes tienen una cultura y un territorio comunes, y poseen en mayor o menor grado la conciencia de pertenecer a ella.

Nación es distinto de "Patria", que es un concepto sentimental, y también de Estado, que es un concepto jurídico-político. Se trata de una noción que existe desde la época romana y que tiene connotaciones genéricas de carácter cultural, etnológico o geográfico, sin poseer necesariamente implicación política.

Se habla, por ejemplo, de la Nación Vasca, que está dividida jurídica y políticamente entre Francia y España. De la misma manera se mencionan a la Nación Maya, restos de este imperio precolombino que se extienden desde más al norte de la península de Yucatán en México, pasan por Centroamérica y alcanzan casi el Ecuador en América del

1.- Ver libros y materiales que se consultaron en anexo bibliográfico.

Sur. También se usa referirse a la Nación Árabe, agrupando en esta expresión al conjunto de países que tienen esa raíz común.

ESTADO se define como la estructura permanente de dominación de una sociedad sobre la cual, y en el territorio que ocupa, ejerce su autoridad con exclusión de cualquier otra.

El concepto de Estado surge en el siglo XVI con los nuevos grupos políticos en ascenso a los que les era indispensable contar con un aparato con el cual ejercer su acción de manera coherente sobre el sistema social.

Las principales características comunes del Estado son:

- a) su permanencia, lo que lo diferencia de Gobierno, que normalmente se renueva en períodos definidos o, en todo caso, más cortos.
- b) su hegemonía (o exclusividad) del poder político, lo que lo diferencia del concepto de Nación.
- c) la legalidad de su organización y funciones.
- d) la universalidad de su autoridad en su ámbito.

Se llama GOBIERNO al conjunto de órganos que llevan a cabo las actuaciones de dirección y coordinación de una sociedad, llevadas a cabo por quien, por elección o designación, tiene poder para ello.

Las tareas de gobierno son específicamente políticas, de orientación y decisión, además de las de supervisión de la administración, y están limitadas sólo por la Constitución, las leyes y las facultades legislativas y de control del parlamento.

En la nomenclatura usual en economía, se asumen sin modificaciones importantes las ideas de Estado y Gobierno. En cambio, la referencia a lo nacional corresponde a una concepción más restringida que la que expusimos antes, y que está ligada al concepto jurídico territorial de Estado y soberanía aunque de forma en ciertos aspectos vaga e imprecisa, puesto que como se utiliza principalmente para diferenciar lo "nacional" de lo "extranjero", requiere de excepciones que sobrepasan los límites de lo territorial. Sin embargo, dado que su empleo en esta forma está ampliamente difundido y que normalmente se dan las definiciones necesarias para delimitar el alcance de los conceptos que la involucran, nos seguiremos ateniendo a este uso restringido del concepto como lo hemos hecho en capítulos anteriores.

9.3.- EL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Haciendo abstracción, hasta donde nos sea posible, del problema ideológico acerca de si intervención o no intervención del Estado en la economía, examinaremos este problema atendiendo a la relatividad que la praxis muestra en la determinación real de las funciones económicas de este, coherentemente con el criterio pragmático con que hemos considerado los hechos económicos para deducir las tareas que corresponderían a la planificación. Nuestro centro de atención será principalmente lo que ocurre en los países capitalistas de desarrollo medio, o en vías de desarrollo como suele llamárseles y, como de costumbre, miraremos especialmente hacia la realidad latinoamericana.

Existen áreas tradicionales de intervención del Estado en la actividad económica pero, como es natural, tanto estas como la forma,

intensidad y nivel de las responsabilidades que el Estado asume en este campo han ido variando en el tiempo. Así mismo, en distintos períodos, según la coyuntura que se esté viviendo y los predominios que producen las circunstancias políticas, se constata una mayor o menor incidencia del Estado en el sistema económico.

En todo caso, el Estado siempre ha jugado un papel importante, aunque variable en volumen, como captador de un porcentaje significativo del ingreso nacional, como el, o uno de los, proveedores más fuertes de empleo en el sistema, como redistribuidor de ingreso, ya sea positiva o negativamente. Es también, sin lugar a dudas, un consumidor que pesa fuertemente en el mercado.

Una presentación interesante de funciones económicas del Estado en el sistema social es la siguiente²:

Acciones de regulación. Que son las que tienen por objeto inducir determinados comportamientos de los agentes económicos. Si bien todas las acciones del Estado poseen cierta capacidad de inducción, las más directas son las normativas. (Reglamentos, leyes).

Acciones de producción de bienes y servicios. Entre los que se puede distinguir³:

- Los esenciales a la naturaleza de Estado.
- Los alternativos o paralelos al sector privado.

Acciones de acumulación. Que pueden referirse a la instalación de capital para sus propias actividades de producción,

2.- "El sector público en la planificación del desarrollo" de R. Cibotti y E. Sierra. Siglo XXI, Ed 1973. Ver capítulo I.
3.- Resulta casi innecesario que hagamos notar la relatividad de esta diferenciación hecha por los autores citados.

obien a la instalación de capital para generar economías externas a la producción del sector privado.

Acciones de financiamiento. Para proporcionarse recursos a sí mismo ya sea para producción o inversión, o para transferir recursos al sector privado.

Una responsabilidad que el Estado siempre ha tenido en los sistemas sociales nacionales ha sido velar por el desarrollo normal de la vida económica, el crecimiento de los países y el bienestar de sus habitantes. En la medida que el conocimiento de la ciencia económica se ha extendido y se ha cobrado mayor conciencia de la forma de evitar los "accidentes" o que son tan proclives los procesos económicos, el manejo de las variables macroeconómicas se ha convertido en una tarea ineludible que, hasta ahora, en la mayoría de los países ha correspondido en lo principal al Estado. De la misma manera, la visión futura respecto del desarrollo económico y las perspectivas nacionales, raramente están ausentes de los proyectos que los gobiernos comprometen para su gestión y acerca de ellos acostumbra a rendir cuentas periódicamente.

9.4.- EL ESTADO EN LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Para entender mejor la planificación económica que realiza el Estado, es conveniente analizarla considerando por separado el doble carácter de su función:

- a) Por una parte, la planificación que lleva a cabo el Estado de las actividades económicas, propiamente tales y su-

bordinadas, que le corresponden como responsabilidad directa y sobre las cuales posee plenamente la capacidad de toma de decisiones.

b) Por otra, su participación como actor en la planificación del sistema económico, lo que implica relacionarse con los demás actores del sistema y exige definir y acotar con claridad el contenido y alcance de su gestión planificadora.

En el primer aspecto, cabe clasificar todo lo que es la PLANIFICACION DE LAS ACTIVIDADES TRADICIONALES DEL ESTADO, así como sus acciones de producción de bienes y servicios, tradicionales o no. Lo mismo corresponde a la planificación de sus acciones de acumulación, ya se trate de inversiones relacionadas con sus acciones de producción o con la instalación de capital destinado a producir economías externas para el resto del sistema productivo. Otro tanto se puede decir acerca de la planificación de sus acciones destinadas a proveerse recursos para fines productivos propios. En cambio, la planificación de las acciones de regulación y de transferencia de recursos al sector privado, si bien están dentro de la esfera decisional del Estado, exigen una mayor consideración y compatibilización con el conjunto del sistema económico.

Lo último no significa que la planificación que hemos clasificado con propiedad en la primera categoría esté exenta de ser coordinada, compatibilizada y hasta superada en cierta forma a las condiciones del sistema económico, sólo es una muestra más de la relación con que pueden agruparse estos conceptos y de que su ubica-

ción en una u otra categoría es un problema de grados y de criterios. En todo caso, lo importante es la conceptualización del tema.

La participación del Estado en LA PLANIFICACION GENERAL DEL SISTEMA ECONOMICO comprende usualmente varias líneas de actividad. La primera y más importante es la que se relaciona con las decisiones respecto del manejo de las variables macroeconómicas para asegurar la estabilidad del sistema. Esta función implica preocuparse de los problemas de equilibrio global y sectorial, de las proporciones del crecimiento económico, de las políticas fiscal, monetaria y de comercio exterior y de la distribución del ingreso.

Una segunda vertiente de participación del Estado en la planificación del sistema económico consiste en proveer los medios por los cuales puede hacerse realidad el proyecto económico de largo o mediano plazo que postula el gobierno en ejercicio. La tarea en este caso es conseguir aunar los esfuerzos públicos y privados en la obtención de las metas deseadas. Para ello, el Estado debe esforzarse en dar al sistema las orientaciones necesarias y obtener que ellas sean aceptadas y seguidas.

La tercera línea de la gestión planificadora del Estado en el sistema económico está relacionada con la programación de algunas políticas públicas importantes por medio de las cuales se refuerza el apoyo al proyecto de largo plazo y se coordina los esfuerzos en distintas áreas, utilizando para ello los recursos que maneja directamente el Estado y los distintos medios de inducción o coacción de que dispone.

La planificación del sistema económico, como ya hemos señalado, es una tarea en que participan todos los actores del sistema, cada uno asumiendo la responsabilidad en su respectiva área de influencia. Las funciones que hemos supuesto al Estado en los párrafos anteriores no son siempre obligatoriamente desempeñadas por este y, en el hecho, ocurre que algunas de ellas suelen ser efectuadas por otros actores. Nos hemos atenido a esta presentación porque, al parecer, es la que se produce con mayor frecuencia.

9.5.- ESTADO Y PLANIFICACION NACIONAL.

En el último apartado del capítulo 8 definimos "planificación nacional" y dijimos que la planificación económica tenía a esta como marco necesario, ya que en ella se consideraba el conjunto del sistema social. También establecimos que, en la práctica, la planificación nacional, debido al menor avance del tema en los otros campos y por otras razones, centraba su atención en lo económico y agregaba elementos y variables significativos de los otros sistemas sociales, lo que iba aumentando en la medida de lo posible. Para efectos de analizar la ingerencia del Estado en la planificación nacional consideraremos a esta última desde el punto de vista que nos muestra la práctica.

El sentido de una planificación nacional integrada sería conseguir que los esfuerzos de los actores sociales se orientaran hacia objetivos comunes, con un nivel de coordinación que produjera la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos. Planteado de esta manera, resulta obvia la necesidad de que alguno de los actores del

sistema asuma la responsabilidad de dar la orientación general y la tarea de efectuar la coordinación que se necesite. Este problema ha preocupado largamente a los intelectuales del mundo capitalista, no sólo a los que rechazan la intervención del Estado en la dirección del sistema⁴.

En los países socialistas la respuesta ha sido siempre clara: la responsabilidad de la planificación nacional le corresponde al Estado. Hoy día se objeta la amplitud de la tarea entregada al Estado y la excesiva centralización de decisiones que se ha producido en su sistema, pero no se cuestiona a este como actor principal en el proceso de planificación.

En el mundo capitalista se discute el problema. Ideológicamente se niega no sólo la intervención del Estado sino también la práctica de la planificación nacional. Pero, en los hechos, se hace la planificación nacional en sus distintos niveles y en la mayoría de los casos es el Estado el actor principal de ella, al menos en la forma. Desde luego, en cualquier parte se cumple nuestra afirmación de que la planificación real la hacen los que tienen capacidad efectiva de decisión.

Sin duda, la solución se relaciona con la ubicación de los centros efectivos de poder. Dentro de esta condicionante ineludible, hay razones importantes que se pueden aducir en favor de la tesis de que es el Estado el actor que posee las mejores condiciones en el sistema para asumir la responsabilidad principal en la planificación nacio-

⁴(* Recordar los "intelectuales desarraigados" de Mannheim).

nal. Resulta conveniente recordar que su tarea no puede ser "hacer todos los planes del sistema", cosa que ya vimos que no sólo era absurda sino que además era imposible. Entre los argumentos que avalan esta idea del Estado como actor principal de la planificación, pueden citarse:

- Su carácter real o presunto de representante del interés social.
- El elevado poder económico de que regularmente dispone.
- Su calidad de representante de la clase que detenta la hegemonía, lo que le dá acceso y representación del poder real.
- Su monopolio legal del poder de coerción dentro de la sociedad.
- El papel de orientador, coordinador, conciliador y solucionador de conflictos que se espera desempeñe en el sistema social.
- Etc, etc.

Si aceptamos al Estado como actor principal en la planificación nacional, quedan todavía por resolver varias dudas. Por ejemplo, dado que el Estado tiene una organización amplia, y en ningún caso es un ente monolítico, es necesario decidir quién dentro de él debe desempeñar la función y cuales tienen que ser sus responsabilidades y sus formas de relación con los demás componentes del aparato estatal y, especialmente, con el resto de los actores del sistema social. Además, más importante que lo anterior, está la necesidad de definir y acotar las funciones, derechos y responsabilidades tanto del Estado como de los demás actores del proceso de la planificación nacional.

CAPITULO 10.

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION. (SNP)

10.1.- INTRODUCCION

El planteamiento del sistema nacional de planificación que aquí se formula está hecho con base en el concepto de planificación nacional, en la teoría general de sistemas, cuyas ideas centrales ya expusimos¹ y, para efectos de su análisis conceptual, con una visión amplia que incluye todos los elementos del sistema social que teóricamente tengan cabida en él.

Consideraremos la planificación nacional desde el punto de vista de su aplicación práctica, que concede un mayor énfasis a los aspectos económicos pero que incorpora, hasta donde es posible, variables de otros campos.

La aplicación de los conceptos sistémicos nos plantean algunas condiciones de globalidad, definición de propósitos, definición y acotación de límites y de formas de relación e interacción, que deberemos precisar para demostrar la factibilidad y conveniencia de establecer el sistema.

En este capítulo definiremos lo que se entiende por Sistema Nacional de Planificación, su objetivo, sus componentes, discutiremos la forma en que el Estado puede cumplir su rol de actor principal, el tipo de relación orgánica que debe existir entre los integrantes del

1.- Ver capítulo 6, apartado 1.

SNP, el concepto de "áreas de ejecución de los planes" y, finalmente, aspectos de la institucionalización jurídica que puede darse a un SNP.

10.2.- DEFINICION DE UN SNP.

Nuestra definición básica es:

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION ES EL CONJUNTO ORGANIZADO DE OBJETOS, ORGANISMOS Y ESTRUCTURAS, POR MEDIO DE LAS CUALES SE LLEVAN A CABO LAS TAREAS QUE IMPLICA LA PLANIFICACION DE LAS ACTIVIDADES SOCIALES, ESPECIALMENTE LAS ECONOMICAS, EN UNA SOCIEDAD NACIONAL.

El contenido de esta definición delimita y supone una serie de aspectos que es conveniente señalar:

- Se refiere a una sociedad "nacional", en el modo restringido con que hemos definido lo nacional².
- Da por aceptado que existe la planificación nacional, al menos en algunas manifestaciones significativas.
- El hecho de plantear la existencia del "sistema" da por aceptado que es posible establecer su propósito.
- Supone que es posible que "los objetos, organismos y estructuras" que se dedican a la planificación en la sociedad son interdependientes e interactuantes y que se pueden organizar.

2.- Ver capítulo 9, apartado 9.2.

El primer aspecto es sólo una definición que acota los límites de la materia que estamos tratando y que, por lo tanto, no cabe discutir. Los otros tres necesitan alguna explicación..

Respecto de la existencia de manifestaciones de planificación nacional puede asegurarse que, al menos en lo económico, se produce en todos los países, hoy con mayor intensidad que nunca. Al parecer, sólo en los países de muy inferior nivel de desarrollo es posible pensar que no existan algunas formalizaciones de la planificación. En esta materia debe reconocerse el trabajo positivo realizado por los organismos internacionales impulsando la creación de unidades que realicen tareas globales o parciales de planificación, particularmente en las áreas financieras y de proyectos de inversión.

El objetivo de este sistema es conseguir que las decisiones que se toman en la sociedad acerca de acciones a realizar en el futuro sean coordinadas y coherentes entre sí y con los objetivos generales que la sociedad se plantea.

En cuanto a la interdependencia e interacción de los organismos de planificación existentes, el tema tiene relación con la globalidad del sistema y la respuesta a ello está en función de las condiciones de mutua dependencia que se verifican entre todas las estructuras del sistema social, lo que implica que la toma de decisiones a futuro para cada actividad social influya y esté influida de alguna manera por las decisiones que se tomen en el resto del sistema social.

La posibilidad de organizar a los que serán integrantes dependerá del acuerdo que se consiga acerca de la conveniencia de aceptar

el objetivo del sistema, o de la capacidad que se tenga para obligarles a incorporarse. Cabe observar que la formación de un SNP requiere de la existencia de posibilidades de consenso, lo que no necesariamente significa la inexistencia absoluta de conflicto, sino sólo que este pueda ser superado por la negociación, el acuerdo o, finalmente, la imposición a los disidentes. En cambio, en el caso de guerra o de "conflicto sin retorno" entre grupos significativos de la sociedad el SNP carece de sentido.

La definición dada es amplia. Según ella, serían integrantes del SNP todos los entes sociales que hacen planificación de algún tipo. Esto es válido en el campo de las ideas y como concepción general, pero en el terreno práctico, tal como lo vimo al analizar los agentes de la planificación económica, es necesario definir, clasificar y limitar estas categorías de manera que resulten funcionales a los fines que se persiguen con su incorporación al SNP.

10.3.- COMPONENTES DEL SNP.

Los objetos, organismos y estructuras sociales que integran el SNP se pueden clasificar en dos grandes agrupaciones:

- El proceso de planificación.
- La estructura orgánica del SNP.

PROCESO DE PLANIFICACION DEL SNP ES EL CONJUNTO DE ACTIVIDADES, PROCEDIMIENTOS Y MEDIOS TECNICOS CON LOS CUALES SE LLEVA A CABO LA PLANIFICACION NACIONAL.

Se consideran como parte del proceso de planificación:

- Los diferentes productos y subproductos del SNP.
- Las técnicas y metodologías que se emplean.
- Las normas y procedimientos establecidos.
- Las fases, etapas y pasos con que se elaboran los distintos productos y se efectúa la toma de decisiones.
- Las instancias de control y evaluación establecidas.
- Las formas de participación de los actores que intervienen.

Estos elementos del proceso de planificación están mencionados en calidad de ejemplo y, por lo tanto, no agotan la lista de los posibles.

LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL SNP ESTA CONSTITUIDA POR EL CONJUNTO ARTICULADO DE ORGANISMOS Y UNIDADES, DOTADOS DEL PERSONAL Y LOS RECURSOS NECESARIOS, ENCARGADOS DE LLEVAR A CABO EL PROCESO DE PLANIFICACION.

Los integrantes de la estructura orgánica del SNP son las unidades de planificación, de los sectores público y privado, que existen en la sociedad nacional y desempeñan la función. Es necesario dejar muy claro que no son los organismos públicos o privados, por ejemplo secretarías, corporaciones o empresas, los que integran el SNP, sino las unidades que desempeñan las funciones de planificación dentro de ellas, tales como subsecretarías, direcciones, gerencias, departamentos, etc.

La definición orgánica del SNP exige cumplir dos requisitos adicionales:

- determinar un responsable principal que se preocupe de la organización del proceso, de su coordinación, de orientar y apoyar a los integrantes, de solucionar los problemas organizativos, de impulsar la superación de las carencias y de proveer los lineamientos sustantivos y técnicos generales.
- establecer con claridad las formas de relación de los integrantes entre sí y especialmente de cada uno de ellos con el responsable principal.

Respecto del responsable principal, aceptando el criterio de que al Estado le corresponde ser el actor más importante de la planificación nacional, ya anticipábamos que se debía solucionar el problema de a qué unidad dentro de él se le asigna la función y definir sus atribuciones, responsabilidades y nivel jerárquico dentro del aparato estatal.

El tema del ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION (OCP) y sus características se ha prestado para prolongadas controversias y se han adoptado distintos tipos de solución, muchas de las cuales constituyen una muestra palpable de las confusiones y equívocos más comunes de la planificación económica:

- Se ha intentado crearla como un organismo separado que asume el total de la responsabilidad en la tarea de la elaboración de planes a los que se supone que todos los orga-

3.- Ver capítulo 9, apartado 9.5.

nismos del sistema deberán atenerse, con el consiguiente fracaso.

-Se ha procurado conferirle prestancia allegándola a algún centro de poder importante, como las presidencias de la república o los ministerios de hacienda, sin conseguir mayor éxito, a pesar de que sus labores se han orientado casi exclusivamente a las tareas de la planificación del sector público.

-Siguiendo lo que se supone es el modelo soviético, se ha reclamado para la OCP una capacidad de decisión ejecutiva superestructural que solucione la escasa atención que le conceden los organismos ejecutivos, lo que, por supuesto, jamás ha sido posible lograr.

-Como estos hay otros ejemplos que tampoco han sido solución del problema⁴.

Desde hace algunos años varios países han optado por la alternativa de darle a la OCP el carácter de Ministerio o Secretaría de Estado, ubicándola así en el nivel inmediatamente siguiente al de la Presidencia de la República, jerarquía que le permite tratar en términos de igualdad con los demás ministerios y mostrarse con mejor presencia hacia el sector privado. Para reforzar su posición en el sector público se suele adicionarle las tareas de programación y administración del presupuesto nacional⁵. Si bien esta solución no ha

4.- Una interesante discusión de este tema se encuentra en los capítulos XII a XV de Waterston, Planificación del desarrollo.

5.- Caso de México, Secretaría de Programación y Presupuesto creada en 1976.

tenido todo el éxito que se esperaba, parece ser la más recomendable de las operadas hasta ahora.

El tipo de relación orgánica que se establece entre la OCP y las unidades que integran el SNP, ha sido otro tema que se ha prestado a controversia y en el que se han intentado distintas soluciones.

Una salida tradicional ha sido establecer que los planes de la OCP son "obligatorios" para el sector público e "indicativos" para los demás integrantes del sistema. En la medida que este planteamiento de por sentado que los planes los hace la OCP, la solución está condenada al fracaso. Por otra parte, generalmente ha habido dos razones que han hecho inefectivo este planteamiento:

- los gobiernos lo han usado más que con una intención operativa, como una "excusa" por hacer planificación y para tranquilizar a los dudosos.
- se ha carecido de una definición clara de las funciones de la OCP y de sus formas de relación en el sistema.

La vía de la respuesta al problema de las formas de relación de las unidades del sistema, en particular de la OCP con las demás, se encuentra en la aplicación del PRINCIPIO DE RESPETO A LAS AUTONOMIAS DECISIONALES. Si las unidades de planificación de los distintos organismos se hacen depender jerárquicamente de la OCP, ya sea total o parcialmente, es casi inevitable que entren rápidamente en conflicto con la dirección de sus organizaciones y sean eliminadas o, por lo menos, marginadas de los niveles efectivos de decisión. Por las razones expuestas, cabe anotar las siguientes conclusiones:

- Las unidades componentes del SNP deben depender jerárquicamente de los organismos en que funcionan, evitando que se presenten dualidades en su dirección.

- La relación entre la OCP y las demás unidades del SNP debe definirse como una "RELACION FUNCIONAL", que no implique dependencia jerárquica. Esta forma de relación implica mutuas acciones de apoyo, intercambio de información, orientación, asesoría, etc.

- La relación de los integrantes del SNP entre sí debe ser similar a la de cada uno de ellos con la OCP, siendo más o menos estrecha según el grado de relación que tengan los temas que planifican.

Finalmente, a manera de resumen podemos decir que el SNP existe cuando está definido el proceso de planificación y sus elementos y cuando se cuenta para su realización con organismos y unidades debidamente dotados, cuyas funciones y formas de relación están determinadas.

10.4.- AREAS DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES.

La clasificación que expondremos tiene utilidad para analizar la forma en que el Gobierno Central, principal responsable del funcionamiento del SNP, puede influir tanto en la formulación de planes como en su posterior ejecución por los organismos representados en el SNP.

Esta separación en áreas está enmarcada en las siguientes consideraciones:

- que las unidades integrantes del SNP tienen entre ellas una relación técnica, de acuerdo a lo analizado en el apartado anterior.
- que se respetan las autonomías decisionales, lo que significa reconocer a cada quien, ya sea público o privado, el derecho de elaborar según su criterio los planes de las actividades que caen dentro de su esfera de decisión.
- que se aplica a la OCP y demás integrantes del SNP el enfoque que hicimos en la primera parte sobre las condiciones de funcionamiento de las unidades de planificación.
- que el punto de referencia para el examen del tema es el del Gobierno Central, no el de la OCP.

Respecto de su área de control directo: administración central, paraestatales, empresas públicas, etc; el Gobierno Central puede obligar a la formulación de planes de acuerdo a las normas que decida y a su posterior ejecución. Podríamos llamar a esto AREA DE EJECUCION OBLIGATORIA.

Por supuesto, esto es más fácil de decir que de llevar a la práctica, porque para que se cumpla se necesita llenar una serie de requisitos que van desde la calidad de la estructura institucional, formalización de sistemas de comunicación, control de procedimientos, etc., hasta las actitudes mentales, disciplina orgánica, distribución del poder político dentro de la administración pública, etc., lo que no hace fácil convertirlo en realidad operacional.

En cuanto a la ejecución de planes y su formulación previa por los otros actores del sistema social al Gobierno Central se le presentan dos caminos para conseguir sus objetivos:

- obtener acuerdos explícitos con los demás actores para que estos elaboren y ejecuten sus planes en los términos propuestos. Llamáramos a esto AREA DE EJECUCION ACORDADA O COORDINADA.
- utilizar el bagaje de instrumentos de que dispone para impulsar la adopción de sus proposiciones en la formulación de planes y su posterior ejecución. Esta sería el AREA DE EJECUCION INDUCIDA.

Los dos medios señalados, acuerdo e inducción, son válidos para su aplicación por el Gobierno Central a todos los demás integrantes del sistema social, sin embargo, es razonable plantearse que las características diferentes de ellos hacen más factible según el caso el empleo de una u otra alternativa, por lo menos en cuanto a intensidad. En la relación con gobiernos regionales autónomos posiblemente tendrá más significación el área de ejecución acordada que el de inducción. Quizá con el sector de trabajadores ocurra lo mismo. En cambio, con el sector empresarial es probable que ocurra de manera diferente y tenga primacía el área de ejecución inducida.

Para efectos de análisis, es útil definir un AREA DE EJECUCION NO CONTROLADA, que sería la que queda fuera de la influencia del Gobierno Central y que puede darse con cualquiera de los actores del proceso social, o con partes de ellos, incluso en las propias dependencias del sector público por fallas en los requisitos que menciona-

mos anteriormente. Hay actores sociales de gran importancia que pueden integrar esta área, baste mencionar como ejemplo probable el caso de corporaciones transnacionales insertas en la economía, pero cuyos planes y acciones se guíen más por orientaciones de sus sedes que por las preocupaciones nacionales. Otro caso podría ser el del sector informal, al que es difícil incorporar a planes muy definidos. Las causas que pueden explicar la existencia de esta área son muchas y variadas y uno de los objetivos que tiene que plantearse el Gobierno Central y su OCP es avanzar en la reducción de ella, incorporando al SNP al menos a sus elementos más significativos.

10.5.- INSTITUCIONALIZACION JURIDICA DE UN SNP.

La construcción, consolidación y operación de un SNP requiere del apoyo de una serie de disposiciones legales que, de acuerdo a experiencias, cumplen el papel de facilitar su puesta en marcha, especificar las funciones y características de sus integrantes, delimitar atribuciones y responsabilidades, establecer la organización y procedimientos y sentar las bases para el desarrollo del proceso de planificación.

Esta legitimación del sistema se hace por medio de leyes y decretos y hay casos en que se crean normas constitucionales⁷.

La legislación sobre el SNP envuelve varios problemas y riesgos de importancia que deben ser ponderados con precisión para asegurar el éxito del sistema. Ella tiene que considerar especialmente las

7.- Caso de México 1982. Ver "SNPD..." OP.CIT.

condiciones de flexibilidad necesarias para ajustar las formas de operación del proceso y su estructura institucional durante el período de su construcción, que normalmente es prolongado y se realiza en varias etapas por aproximaciones sucesivas.

Si bien las leyes se pueden modificar conforme a las necesidades que plantea la realidad, no es razonable establecer un cuerpo legal que no tenga condiciones de permanencia para un lapso apreciable.. Esto obliga a discernir una legislación que contenga, por una parte, los elementos más permanentes del SNP y, por otra, que facilite los medios para revisar y ajustar aquellos que necesitarán de modificaciones más frecuentes.

La imagen-objetivo postulada para el SNP, deberá ser la base en que se inspire la legislación que lo instituya, pero no será el único factor a considerar. Es necesario tener en cuenta también el grado de avance en que se encuentre la construcción del SNP, puesto que si la práctica de la planificación en cuanto proceso y estructuración orgánica presente todavía deficiencias considerables, es posible que una legislación inspirada en una imagen-objetivo futura carezca de suficiente realismo, lo que podría conducir a privar al SNP de la imagen de seriedad que le es indispensable para imponer a la planificación como método habitual de trabajo, lo que es el fin naturalmente perseguido.

Otro factor de gran importancia a considerar en la legislación sobre el SNP, es que ella debe contribuir a reforzar el sistema incidiendo en aquellos aspectos del proceso o la institucionalidad donde

se presente resistencia a aceptar los nuevos esquemas de operación que conlleva la puesta en marcha de un SNP, como son, por ejemplo, la presencia de excesos de autonomía en algunos organismos del sector público o la persistencia de prácticas que se contradicen con las formas de trabajo que exige la planificación.

Sin embargo, hay que tener presente que ninguna ley, decreto o reglamento puede reemplazar lo que es requisito indispensable para el éxito de un SNP: la voluntad general de cambiar estilos tradicionales de funcionamiento y adaptarse a la práctica del trabajo planificado.

TERCERA PARTE

LOS PROCESOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.

PRESENTACION.

Los capítulos que integran esta parte explican la forma en que se lleva a cabo el proceso de la planificación nacional considerado como uno de los dos componentes fundamentales del SNP, con las propiedades, objetivos y atributos que le asignamos a este. La base conceptual de sus contenidos está en la primera parte² y la exposición ha tratado de presentar las prácticas usuales que nos muestra la experiencia enmarcándola en los conceptos mencionados, evitando caer en planteamientos utópicos o ideales.

La presentación del tema comienza con los aspectos generales: definición de los productos, su clasificación, sus relaciones y sus contenidos más importantes procurando hacer una primera aproximación

- 1.- Aunque conceptualmente la planificación nacional es un proceso único e integrado, las numerosas e importantes subdivisiones que se hacen de él, que en rigor deberían denominarse subprocesos, se conocen también con el nombre de procesos. Usaremos indistintamente el término en el entendido que el contexto hará fácilmente comprensible la referencia)
- 2.- Ver especialmente el capítulo 3.

al proceso integrado de formulación y mencionando las técnicas más importante que se emplean en planificación económica. Después se analizan por separado los niveles temporales de corto mediano y largo plazo, señalando sus características más importantes, sus productos principales, el proceso de planificación y deteniéndose finalmente en la formulación de los planes. El último capítulo de esta parte muestra la integración de los procesos de LP, MP y CP, verificando las condiciones que lo hacen factible, comparando sus características, esquematizando el proceso de integración y comentando brevemente los temas de participación social, centralización y descentralización, neutralidad axiológica, y la iteratividad del proceso.

En cada caso se procura examinar los principales problemas que suelen presentarse, sus causas y sus posibles soluciones.

CAPITULO 11.

ASPECTOS BASICOS DEL PROCESO.

11.1.- INTRODUCCION.

La planificación nacional, así como la económica, cuando se efectúan según la definición de "integrales", deben clasificarse en la categoría que definimos como planificación compleja y sus procesos tienen que desarrollarse de acuerdo a esta característica.

Las razones que avalan la afirmación anterior son casi obvias y se basan en que, por tratarse de la planificación de una sociedad nacional, el campo a planificar tiene la mayor extensión que cabe en ese tipo de sociedades, el número de variables y agentes no sólo es grande sino desmesurado, las relaciones internas y hacia el exterior así como la institucionalidad tiene caracteres amplios y de gran variedad. En verdad, abundar en argumentos para justificar la complejidad de este tipo de planificación resulta innecesario.

Hay una característica que nos interesa particularmente señalar en esta introducción: es que la planificación nacional es una labor que se efectúa de manera permanente. Más adelante, al presentar los distintos procesos explicaremos el significado y alcance de esta característica, por ahora baste decir que se verifica en todos los países que la practican.

1.- Ver capítulo 3, apartado 3.2.

La amplitud de cobertura de la planificación nacional exige la aplicación del concepto de "selectividad no excluyente" cuando se desea practicar de manera integral.

En este capítulo expondremos lo que son los productos y subproductos de la planificación nacional, las clasificaciones más usuales de planes nacionales y un esquema de relaciones de estos planes.

11.2.- LOS PRODUCTOS DEL SNP.

Dijimos al comienzo que el producto de la planificación era el plan, o los planes, y definimos plan como la expresión de los objetivos a conseguir y de las acciones que se realizarían para lograrlos. También dijimos que la calidad o profundidad de un plan puede ser muy variable y que su expresión puede ser formal o informal, puede ser hecha por escrito, permanecer en el rango de idea expresada oralmente o, por último, guardado en la mente del que lo haya formulado. Su única condición para tener el carácter de tal es contener objetivos y acciones.

Los planes que produce la planificación nacional en sus niveles de mayor trascendencia, generalmente son formulados con la mejor calidad que el sistema puede alcanzar y son objeto de formalizaciones concretas. También, salvo excepciones², se publican y entregan al dominio público.

2.- Las excepciones suelen darse principalmente en el sector privado, por razones perfectamente atendibles, aunque también el sector público debe manejar algunos de sus planes con mucha confidencialidad. El campo político es un área en que los planes tienen frecuentemente un carácter reservado.

De acuerdo a su contenido y objetivo técnico se acostumbra dar nombres que caracterizan a algunos tipos de planes. Entre los más difundidos están los programas, proyectos y presupuestos. Es necesario tener presente que estas denominaciones y su uso son principalmente resultado de la costumbre y su aplicación es estrictamente materia de convenciones y decisión de quien corresponda. Tampoco existe unidad de criterios para definir sus contenidos y suelen emplearse de diferentes maneras. En todo caso, todos ellos cumplen con las condiciones básicas para ser considerados planes y, en general, se deja el nombre de PLAN para las expresiones de mayor jerarquía o cobertura de la planificación.

Los PROGRAMAS son los más difíciles de diferenciar de lo que comúnmente se llama plan. En el pasado era frecuente el empleo de la palabra programa como subterfugio para evitar las susceptibilidades y controversias que producía el sabor a socialismo que tenía todo lo relacionado con planificación. Actualmente es común aceptar esta denominación para planes que contienen un mayor nivel de detalle que lo que se está considerando plan propiamente tal. En ciertos casos se utiliza el nombre de programa para diferenciar y señalar una menor categoría que aquello a que se designa como plan. Algunas veces la palabra programa suele emplearse con una acepción amplia cuya dimensión sobrepasa a la de plan, así encontramos "programas" que contienen varios planes y cuyas coberturas y alcances regional y temporal tienen amplitudes que llegan a superar lo nacional.

Generalmente se denomina PROYECTO a un PLAN QUE DEFINE UNA O VARIAS ACCIONES ORIENTADAS A INVERSIONES PARA LA FORMACION DE CAPITAL PRODUCTIVO O DE APOYO A LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS. También

en este caso hay heterogeneidad en el uso del término, pero es mucho menor que en el caso de los programas.

En cambio, el PRESUPUESTO es claramente identificable y es conocido desde mucho antes que se hablara formalmente de planificación. Puede decirse que un presupuesto es un PLAN O PROGRAMA FINANCIERO. Su característica distintiva es ésta: contener la estimación de los recursos financieros que se van a emplear para las actividades que especifica. Aunque se critica con justicia al presupuesto llamado tradicional por conceder mayor atención a "lo que se gasta" que a "lo que se hace", de todos modos éste contiene, aunque sea en forma primaria o implícita, los objetivos y acciones a que se destina el gasto. El presupuesto por programas postula la superación de este problema. Si bien los planificadores tienden a calificar al presupuesto como instrumento principalmente de planificación, debe reconocerse que este debe cumplir siempre su función de administración financiera, la que no le va en zaga en cuanto a importancia a su función en planificación.

Pero aunque los planes, programas, proyectos y presupuestos vienen a ser los productos finales de la planificación, su proceso de formulación y su seguimiento dan lugar a la elaboración de una serie de documentos, estudios, estadísticas, informes, análisis, diagnósticos, evaluaciones, etc., que se denominan SUBPRODUCTOS de la planificación, cuya utilidad suele ir mucho más allá que el empleo que se les da en los procesos de planificación. Tanto es así, que aún los críticos más acerbos de la planificación latinoamericana de la segunda mitad del siglo aceptan por lo menos que sus subproductos han constituido un aporte de gran significación.

11.3.- CLASIFICACION DE PLANES.

Los planes nacionales pueden clasificarse y denominarse de diferentes maneras atendiendo a la variable que se juzgue de mayor relevancia para su identificación o para la descripción sucinta de su contenido o de los fines que persigue. Ya dijimos que el nombre de un plan es materia de convención; debemos subrayar que la importancia de la denominación reside principalmente en conseguir un lenguaje común que permita entenderse más allá de los problemas semánticos que suelen entorpecer los diálogos y acarrear problemas adicionales a la tarea de planificar.

Hemos llamado "TRADICIONAL" a la clasificación de planes nacionales que se hace atendiendo a tres caracterizaciones diferenciales que son las de uso más generalizado³. Estas clasificaciones no son excluyentes sino complementarias y tomen en cuenta los siguientes aspectos:

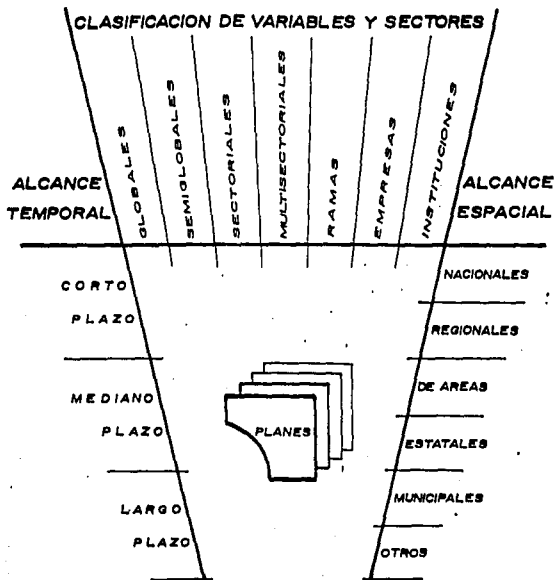
- a) alcance temporal
- b) cobertura de variables y sectores.
- c) alcance espacial.

La TEMPORALIDAD de los planes se refiere al lapso de vigencia que tendrá el plan elaborado, es decir, el tiempo durante el cual deberán llevarse a cabo las acciones postuladas en él. No significa esto que el horizonte temporal considerado en la elaboración del plan esté reducido exclusivamente a su tiempo de vigencia, ya que el diag-

3.- Ver Cuadro No 3 "Clasificación tradicional de planes". Pág.225a.

CUADRO N.º 03

CLASIFICACION TRADICIONAL DE PLANES



nóstico habrá de analizar hechos ocurridos en largos, o cortos, lapsos anteriores y habrá que considerar los efectos del plan para periodos posteriores a su ejecución.

Atendiendo a la variable "tiempo" se acostumbra clasificar los planes en:

- a) corto plazo
- b) mediano plazo
- c) largo plazo

Los límites temporales de esta clasificación son materia de convenciones y no existen reglas o normas generales con base científica que permitan establecerlo rigurosamente en ninguno de los tres casos.

Para el corto_plazo parece haber mayor consenso en la asignación de temporalidad; es común denominar de esta manera a los planes cuya vigencia es de un año. Los países en que se hace planificación nacional o económica, casi sin excepción, contemplan esta dimensión temporal en las expresiones de su planificación. La explicación de esto reside en que muchas de las actividades humanas tienen como referencia en el tiempo el año calendario: los balances comerciales y de empresas, los presupuestos públicas, las asignaciones de recursos, los periodos escolares, etc. Si quisiéramos encontrar la razón de esta costumbre casi atávica de dar dimensión anual a las actividades del hombre, particularmente a las económicas, deberíamos tal vez relacionarla con el ciclo agrícola, actividad económica fundamental que tiene anualmente ciclos completos.

En el dimensionamiento del largo_plazo hay mayor diversidad de criterios. En general, se determinan lapsos mayores de seis años, por la costumbre de reservar este plazo o menores para el mediano plazo.

Algunas consideraciones que suelen hacerse para la elección del período que se elegirá como largo plazo son las siguientes:

- el grado de confiabilidad que se tenga en las proyecciones que se efectúan.
- la necesidad de señalar ciertos propósitos generales cuya precisión es relativa pero que tienen un contenido movilizador por su significado social.
- el advenimiento de algún aniversario o fecha de especial significación.
- en algunos casos de planes específicos pueden existir requisitos técnicos o necesidades preventivas que obliguen a definir plazos de vigencia de gran magnitud.

Para el mediano plazo hay una dispersión de criterios semejante al caso del largo plazo. Una característica general es que los lapsos se definen en años calendarios como unidad básica. Los principales argumentos considerados acá son:

- tomar períodos que dividan el largo plazo en partes iguales. Este argumento tiene especial validez cuando se elaboran planes detallados para el largo plazo.
- una cifra que ha sido muy recurrida es el quinquenio, que fué empleado desde sus comienzos por la planificación soviética, pionera en esta materia. Se argumenta en su favor que es significativa en cuanto a períodos de formación de capital, en relación a los ciclos agrícolas de bonanza y depresión, etc.

4.- Ha sido el caso, en los decenio 70 y 80, de las visiones al "2000", enmarcadas en el fin de siglo y de milenio).

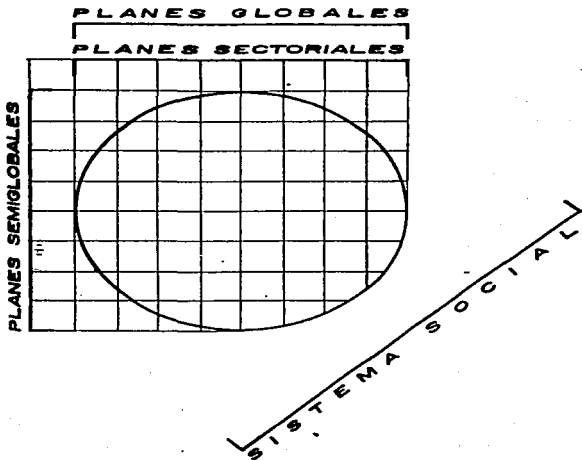
- también en este caso puede ser importante la elección de plazos en función de fechas significativas.
- en algunos países que practican elecciones periódicas efectivas se preparan planes de mediano plazo cuyo alcance temporal coincide con la duración del periodo presidencial. Esta práctica tiende a difundirse porque tiene la racionalidad de hacer coincidir el lapso decisional con el periodo de vigencia del poder necesario para hacerlas efectivas.

La clasificación de planes según la COBERTURA DE VARIABLES Y SECTORES considera principalmente los siguientes tipos de planes:

- planes globales. Consideran el sistema social en su conjunto, incluyendo todas las variables y sectores que se considere pertinentes.
- planes semiglobales. Atienden una variable o aspecto particular del sistema social, cruzando todos los sectores. Ejs.. planes del sector público, planes monetarios, planes de comercio exterior.
- planes sectoriales. Se refieren a los sectores en que se haya dividido el sistema. Esta sectorización se puede hacer con diferentes criterios. Uno es en relación a lo establecido en las cuentas nacionales. También se acostumbra sectorizar de acuerdo a la organización administrativa del Estado, para facilitar la posterior ejecución de los planes. Hay también otros criterios pero estos son los más recurridos, y más el segundo que el primero.

5.- Ver Cuadro No 4, "Planes nacionales. Cobertura de variables y sectores". Pág. 229a.

CUADRO N.º 04
**PLANES NACIONALES
COBERTURA DE VARIABLES Y
SECTORES**



DIVISION SEGUN SECTORES



DIVISION SEGUN VARIABLES

- planes multisectoriales. Involucran de manera importante dos o más sectores que es necesario planificar parcial o totalmente en conjunto.
- planes de comas. Cubren partes específicas de sectores. Normalmente se definen según los criterios de contabilidad nacional.
- planes de instituciones y empresas. Los define su propio nombre.

La clasificación de planes según su ALCANCE ESPACIAL los identifica con el área geográfica respecto de la cual se han planificado los objetivos y acciones.

Los tipos de planes más usuales en esta clasificación son los que tienen correspondencia directa con las divisiones político-administrativas del espacio geográfico, como es el caso de los nacionales, estatales, provinciales y municipales.

En cuanto a los planes llamados regionales, o de Áreas existe una mayor indeterminación. En general se denomina "regional" a todo lo que se refiere a partes del territorio nacional, cuando cubiertos por esa denominación lo estatal, lo municipal, lo local y aquello que sin corresponder exactamente a la división administrativa contemplan zonas de un país. Si quisiéramos uniformar el uso de la nomenclatura se podría dejar el término regional sólo para los últimos mencionados.

También se emplea la denominación de región para definir espacios que incluyen un conjunto de países. Se habla, por ejemplo, de la

"región del Caribe". Tal vez para este tipo de espacio sería preferible utilizar el término de AREA.

Establecimos inicialmente que la manera de denominar un plan es una cosa convencional y que lo importante es conseguir un lenguaje común que facilite el entendimiento mutuo. Las clasificaciones presentadas en el apartado anterior tienen un carácter esencialmente técnico y son las de uso más frecuente en planificación nacional y económica. Ellas deben complementarse en dos sentidos, por una parte, incorporando más casos dentro de las mismas nomenclaturas, por otra, agregando otras clasificaciones.

En el primer grupo cabe mencionar que en la categoría semiglobal continuamente se incorporan temas que cobran actualidad y deben ser planificados, como son por ej., los ecológicos, el combate a la pobreza crítica, el control demográfico, el avance y preservación de la cultura, el combate al racismo y otras plagas como el narcotráfico, etc. Otro tanto ocurre en lo espacial, donde podemos mencionar los planes conurbados, que se refieren a la planificación conjunta de ciudades o municipios colindantes. En cuanto a la temporalidad, no es raro encontrar encontrar planes y presupuestos bianuales y de otras dimensiones, además existen los programas operativos de plazo más breve que un año. Para el largo plazo suele usarse la expresión de propósitos, más en calidad de principios, dejando indefinida la dimensión temporal de ellos.

Se considera útil emplear una clasificación de planes de acuerdo al AREA DE EJECUCION que les corresponde, considerado esto desde el

punto de vista del Estado, tema que ya examinamos. Esta clasificación es compatible y complementaria con las tres que llamamos tradicionales.

Otra caracterización importante que se hace de los planes es de asignarles la cualidad de ESTRATEGICOS, entendiéndose por tales a aquellos de mayor importancia o cuya ejecución sea decisiva para el conjunto de los propósitos postulados por el sistema.

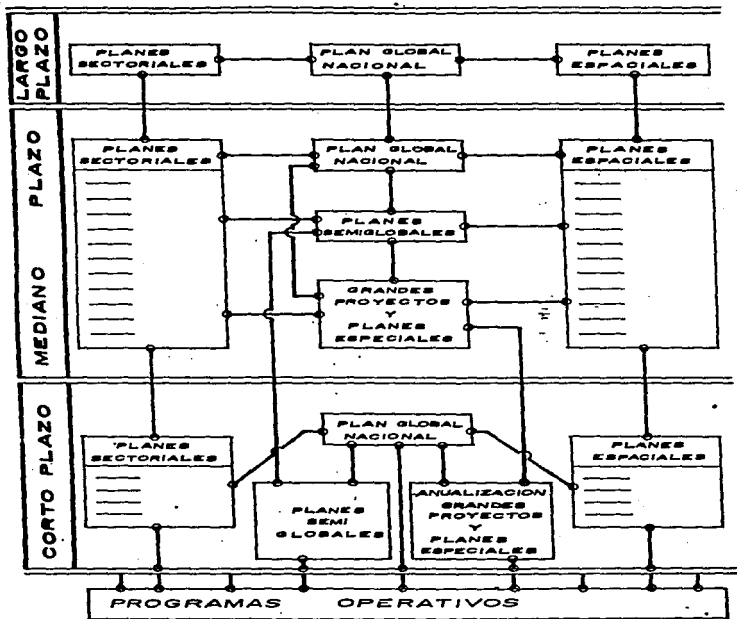
El nombre público que se da a los planes no siempre obedece a criterios técnicos. Pueden existir excelentes razones para asignarles nombres que estén relacionados con cosas diferentes, como pueden ser el apellido de su autor (caso del Plan Marshall), el nombre de una zona, el recuerdo de un hecho importante o cualquier símbolo o lema que tenga una significación especial. En todo caso, cualquiera sea el nombre empleado, las clasificaciones señaladas resultan indispensables para su identificación técnica.

11.4.- RELACIONES ENTRE PLANES.

Como primera aproximación al proceso de planificación nacional examinaremos las relaciones entre los distintos tipos de planes que este produce. Aunque en la exposición se sigue una secuencia de proceso aparentemente lógica, es necesario prevenir que, en la práctica, la secuencia y racionalidad del proceso pueden darse de manera diferente dependiendo de las realidades concretas que se enfrenten.

6.- Ver Cuadro No 5, "Relaciones entre planes", pág 231a.

CUADRO No. 05 RELACIONES ENTRE PLANES



En la presentación del esquema hemos usado dos tipos de divisiones que son usuales en los procesos reales de planificación:

- a) La separación del proceso en los tres niveles temporales de corto, mediano y largo plazo, constituyen los cortes horizontales del gráfico. Esta división es la más común y, aunque provoca problemas para efectuar los enlaces necesarios especialmente entre el corto y mediano plazo, su racionalidad operativa la hace aceptable hasta el punto que sirve de base para la organización de los procesos en todos los sistemas de planificación. Reconociendo esta realidad, en los próximos capítulos presentamos los procesos de planificación de acuerdo a ella.
- b) En cortes verticales hemos conformado un bloque central constituido por los planes globales y semiglobales del sistema, acompañado lateralmente por otros dos bloques, uno de planes sectoriales nacionales y el otro de planes espaciales.

En las tres divisiones temporales, los planes globales nacionales son el eje del sistema. Ellos centralizan lo más importante de las funciones de exploración, orientación, compatibilización y síntesis de lo planificado por el sistema.

El gráfico, a pesar de las simplificaciones, muestra la complejidad de las relaciones del sistema. En él se señalan sólo los principales productos y se intenta mostrar por medio de flechas algunas de las relaciones. No aparecen los subproductos, ni es posible for-

merse una idea de secuenciar ni de las fases del proceso de planificación.

Una breve descripción "en cascada" de las relaciones entre los planes, nos mostraría lo siguiente:

El largo plazo es el nivel más amplio de las aspiraciones de la sociedad, las políticas más generales y la orientación de las acciones con que se espera cumplir las aspiraciones. El Plan Global de LP (PGlp) es la síntesis de todo ello y debe ser la guía y orientación del contenido de todos los planes del sistema. En él se inspiran los demás planes de largo plazo, sectoriales y espaciales, y el Plan Global de MP (PGmp). Este último cumple el mismo papel para los productos del mediano plazo, aunque estos deben también estar compatibilizados con los planes de LP que les corresponden. También el PGmp es la fuente de inspiración del Plan Global de CP (PGcp), el cual repite el proceso en su dimensión temporal. Del conjunto de planes de corto plazo se desprenden los lineamientos para la formulación de los planes operativos.

La presentación en cascada, por la sobresimplificación que implica, es insuficiente para ilustrar las múltiples inter relaciones que se producen en la planificación, que se verifica regularmente en forma de un proceso de aproximaciones sucesivas en que los planes no se conforman aisladamente ni se va "descendiendo" desde lo más general a lo de detalle sin que se experimenten retrocesos, sino que, iterando pruebas, errores, correcciones, retrocesos, avances, los planes van perfeccionándose y, en los ejercicios de coherencia, se influyen mutuamente y se armonizan.

11.5.- TECNICAS DE PLANIFICACION ECONOMICA.

En la primera parte⁷ hicimos referencia a algunas técnicas de uso generalizado en planificación que se aplican en muchos campos de actividad, aclarando que ellas, en la mayoría de los casos, aunque no habían sido creadas con ese objetivo ya formaban parte del arsenal de instrumentos de esta tecnología.

Veremos ahora algunos instrumentos técnicos más directamente ligados al campo de las actividades económicas que son integrantes de la práctica de la planificación económica. También acerca de ellos se puede hacer una aclaración similar a la hecha en el párrafo anterior.

En primer término, estableceremos que todos los INSTRUMENTOS Y METODOLOGIAS DE USO GENERAL que vimos, se emplean también ampliamente en planificación económica, con las adecuaciones pertinentes cuando corresponde, de manera que nos ahorraremos nuevas referencias a ellos.

Los ELEMENTOS DE LA ECONOMIA DESCRIPTIVA son fundamentales para la planificación económica. El desarrollo de esta ha sido dependiente en gran medida del perfeccionamiento de las técnicas empleadas en economía descriptiva. Los instrumentos son registros contables y estadísticos de los hechos ocurridos en un lapso determinado, ordenados de acuerdo a principios y normas explícitos, con base en hipótesis teóricas generalmente de carácter científico y cuyos alcances, con-

7.- Ver Capítulo 2, Apartado 2,5.

fiabilidad y limitaciones son conocidos, discutidos y pueden objetarse, modificarse y perfeccionarse.

Estos instrumentos pueden desempeñar un triple servicio a las tareas de planificación:

- Como información que dá acceso al conocimiento de lo ocurrido en el periodo de tiempo que cubren.
- Como base para entender e interpretar la realidad utilizando diversos métodos de análisis, estáticos o dinámicos.
- Como elemento eficaz para efectuar proyecciones, plantear alternativas y colaborar en la toma de decisiones, ya sea utilizando directamente los modelos en que basan o formulando nuevos modelos que emplean la información que ellos proveen.

Las principales cuentas, modelos y cuadros provistos por esta rama de la economía que son utilizados en planificación económica son:

- CUENTAS NACIONALES.
- INSUMO-PRODUCTO.
- BALANZA DE PAGOS.
- CUADROS FINANCIEROS.

Un bagaje de información que tiene un papel de primera importancia en la planificación económica es el provisto por los CENSOS DE POBLACION, que se efectúan en casi todos los países del mundo cada diez años, de acuerdo a convenios internacionales. En el desarrollo y homogenización de las técnicas censales ha sido fundamental el papel desempeñado por los organismos técnicos de Naciones Unidas.

Las TÉCNICAS Y MÉTODOS DE BALANCES han sido desarrollados principalmente en la planificación de las economías socialistas. Su objetivo es lograr la coherencia del conjunto de planes o de aspectos parciales de la planificación, coordinando la demanda y oferta de los recursos materiales, financieros y humanos disponibles para los diferentes tipos de uso a que se destinan. La coherencia general se logra dentro del "balance de la economía nacional".

Aunque esta técnica se ha desarrollado en la planificación socialista y, por lo tanto, sus aplicaciones se han hecho fundamentalmente de acuerdo a principios y normas correspondientes a la operación de ese tipo de organización social, sus metodologías pueden adaptarse sin problemas a otros tipos de economía. De hecho, los ejercicios de coherencia que se realizan en cualquier planificación económica utilizan elementos de la técnica de balances?

Los MODELOS ECONOMETRICOS son de uso muy difundido en las prácticas de planificación económica. Se trabaja con ellos en los niveles macro y micro económicos, en aspectos globales, semiglobales, sectoriales, etc. Su empleo puede estar destinado a la interpretación de la realidad, a proyecciones de corto, mediano o largo plazo, al análisis

8.- Ver "Planificación de la economía nacional". Varios autores. Editorial Progreso 1981. Capítulo 2.- Los métodos de planificación de la economía nacional.

9.- Algunas técnicas desarrolladas y en uso en países capitalistas, reconocen su origen en las prácticas de la planificación socialista. De la misma manera, técnicas de optimización y otras generadas en el sistema capitalista, son aprovechadas eficazmente en países socialistas. En realidad, el intercambio intelectual en estas materias es mucho más intenso de lo que se acostumbra a reconocer.

sis de alternativas, a colaborar en la toma de decisiones en variada clase de problemas, etc.

Los avances en las TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS han contribuido a integrar con más propiedad este instrumento de administración financiera a los procesos de planificación. Ya comentamos el paso adelante que significa el presupuesto por programas respecto del presupuesto tradicional, aunque su real aprovechamiento depende de la posibilidad de tener en operación un sistema efectivo de planificación que logre superar el siempre difícil problema de la coordinación del corto y el mediano plazos.

Otra experiencia citable en materia de búsqueda de mejoras en las técnicas presupuestarias son el PPBS (Planning, Programing and Budgeting System) desarrollado en la década del sesenta por la Secretaría de Defensa de Estados Unidos, que también generó la técnica del presupuesto por programas veinte años antes. Posteriormente se ha difundido la técnica del "presupuesto de base cero", cuya utilidad relativa es más limitada que la de las técnicas anteriores.

En la FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION, que son un elemento básico de los planes de desarrollo económico, se han logrado perfeccionamientos importantes que se extienden a la ejecución, puesta en marcha y control de los proyectos, completándose lo que se llama el "Ciclo de vida" de estos. A pesar de los esfuerzos dedicados al tema, la evaluación de proyectos presenta todavía grandes carencias en cuanto a elementos que contribuyen a decidir sobre bases técnicas las alternativas de opción entre proyectos de distin-

tos sectores e referidos a problemas de difícil cuantificación como son los que tratan del bienestar social.

CAPITULO 12.

EL CORTO PLAZO (CP), LA PLANIFICACION ANUAL.

12.1.- INTRODUCCION.

Conforme a la práctica generalizada, consideraremos que la planificación de corto plazo se identifica con la vigencia del periodo de un año. Sin embargo, como ya hicimos notar, la preparación de planes de plazo más corto que los anuales se usa normalmente como servicio directo a la ejecución.

La COYUNTURA O CONTINGENCIA es el elemento que pesa con mayor fuerza en la planificación de corto plazo. Este concepto se refiere a la situación específica que afrontará el plan en el momento de su aplicación. Ella necesariamente condiciona las posibilidades de aplicación de lo que se postula en los planes de más largo plazo, ya que los problemas del momento siempre exigen atención inmediata y prioritaria y, si su magnitud lo impone, pueden obligar a postergar o cambiar lo que se tenía pensado como intención. El concepto de coyuntura se asocia regularmente con lo momentáneo y cambiante y se contrapone al de "estructura" que representa lo más duradero y permanente.

Una característica general de los planes es que mientras más corto es su periodo de vigencia y más próximos están del momento de

1.- Ver capítulo 7, apartado 7.3.

la ejecución de las acciones que postulan, mayores son los requerimientos que deben satisfacer en cuanto a detalle y precisión respecto de objetivos o metas, acciones, recursos a emplear, secuencia y oportunidad de las acciones, asignación de responsabilidades, exigencias de coordinación, etc. Estas condiciones hacen que se llame "operativos" a los planes de menor plazo.

Aunque se acostumbra dar la denominación de "planes anuales operativos" a los planes de corto plazo, hemos preferido reservar la calificación de operativos para los planes de menor plazo que los anuales, que en el cuadro 5 presentamos como "programas operativos" y que comentaremos brevemente más adelante. A los planes de corto plazo que tienen como vigencia un año los llamaremos simplemente Planes Anuales.

En este capítulo presentaremos las características generales de la planificación anual, sus principales productos, la operación del proceso de corto plazo y algunos comentarios sobre el, para detenernos un poco más en la formulación de planes anuales.

12.2.- CARACTERISTICAS DE LA PLANIFICACION ANUAL.

El hecho más importante que singulariza a este tipo de planificación es que uno de sus referentes más importantes es la consideración de la coyuntura o contingencia, que ya mencionamos. Al mismo tiempo, estos planes deben expresar en su contenido las "intenciones" que se plantearon en los planes de más largo plazo. De alguna manera, es válido lo que se dice de que la planificación de corto plazo es la

síntesis dialéctica entre lo que se desea y las respuestas que exige la coyuntura.

Su cercanía a la ejecución implica que el tipo de variables que maneja la planificación anual esté muy ligada a lo operativo y que los diagnósticos deban precisar con la mayor exactitud posible la dimensión cuantitativa de ellas. De hecho, se reconoce que el diagnóstico para el corto plazo se preocupa menos de los problemas estructurales que de lo operacional, y que toma aquellos según se dictaminaron en los planes de mediano plazo. La exigencia de un alto grado de precisión en la cuantificación de las variables y, al mismo tiempo, el hecho de que el proceso de formulación de los planes anuales comienza con gran antelación al momento de su puesta en práctica hace que este proceso se realice en referencia a un punto de partida con alto grado de incertidumbre.

El factor punto de partida incierto sumado a otro muy importante como es la presencia frecuente de sucesos imprevisibles durante la ejecución, plantean dos exigencias especiales a esta planificación:

- a) La necesidad de mantener un permanente afinamiento y actualización de las previsiones hechas para la formulación durante este ejercicio y continuarlo mientras se ejecuta el plan para hacer las revisiones pertinentes.
- b) La obligación de tener especial cuidado en otorgar a los planes suficientes condiciones de flexibilidad para poder ajustarlos durante el periodo de su ejecución.

Aunque en la planificación nacional todos los procesos son permanentes, este hecho es más notorio en la planificación anual debido

Los principales productos de la planificación anual son:

a) PLAN GLOBAL NACIONAL. (PGNA).- Presenta la síntesis de los objetivos y acciones postulados para el año de vigencia. Este plan juega un papel decisivo en la planificación anual desempeñando las funciones centrales de exploración, coherencia y síntesis final en la elaboración de los productos del proceso.

En general, se procura que el PGNA muestre una visión general de los objetivos y que exponga sólo lo más importante y estratégico de las políticas y acciones que se llevarán a cabo en el periodo, dejando para los planes más especializados el desarrollo detallado de ellos.

En su contenido formal se debería integrar el diagnóstico y la prognosis analíticos de la situación nacional, los objetivos estratégicos para el periodo de vigencia de los planes elaborados, y las políticas y acciones más importantes que se postulan en campos tales como la producción y el empleo, las finanzas públicas, la inversión pública y privada, educación, atención de los problemas llamados sociales, salarios y precios, finanzas y crédito, endeudamiento, comercio exterior y cualquier otro tema de alta prioridad o que concite particularmente la atención ciudadana o sirva para provocar determinados efectos políticos. También debe ser preocupación especial en este plan señalar el avance de los objetivos y metas postulados por el plan de mediano plazo,

3.- Ver capítulo 3, apartado 3.4.

a que los plazos procesales son de mayor brevedad. En la práctica existe simultaneidad en el procesamiento de distintos planes; así ocurre que mientras se controlan y ajustan los planes del período N, se formulan los del período N+1 y evalúan los del período N-1.

La misma razón anterior, brevedad de los plazos, hace que el proceso de planificación anual se caracterice por su rigidez en el cumplimiento de fechas de entrega y por la velocidad con que debe realizarse. De esto, y de su cercanía a los problemas de la ejecución, se deriva que tanto la forma de llevar a cabo el proceso como el estilo de trabajo de los técnicos que lo desarrollan tengan ciertas características particulares.

12.3.- PRINCIPALES PRODUCTOS.

En el conjunto de planes del SNP se verifican los principios sistémicos de interdependencia e interacción, que se comprueban por la estrecha relación que existen entre ellos. Esto ocurre no sólo entre los planes que integran cada dimensión temporal, sino que debe producirse entre todas ellas².

El proceso de planificación anual, como los demás en su momento, se preocupa de asegurar esta relación, coordinando y asegurando la coherencia de los productos del corto plazo entre sí y con los de la planificación de mediano plazo. Los planes anuales consideran tanto las actividades públicas como las privadas incorporando, por lo tanto, las decisiones de ambos sectores del sistema social.

2.- Ver gráfico 5, pág 231a.

dando claras explicaciones acerca de causas y consecuencias de sus adelantos, modificaciones o retrasos.

b) PLAN MONETARIO.- Es un plan semiglobal que establece la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que la integran. Es el instrumento más importante para la determinación de los niveles de equilibrio macroeconómico. También juega un papel central en la determinación de la coherencia del conjunto de planes anuales.

Su contenido trata acerca de los volúmenes de emisión monetaria, la liquidez del sistema, el nivel del financiamiento fiscal, las políticas crediticia y de encaje, los límites de endeudamiento interno y externo, la política cambiaria y de reservas, etc. El conjunto de la política monetaria es decisivo para la determinación del nivel del producto nacional y tiene estrecha relación con el problema de la distribución del ingreso.

Como en todos los demás casos que veremos, de este plan suelen desprenderse algunos temas cuya importancia amerita planificarlos de manera especial. En los últimos años ha ocurrido así con la deuda externa, problema cuya urgencia y peso ha exigido concederle una alta prioridad.

c) PLAN DE COMERCIO EXTERIOR.- Plan semiglobal que expresa la relación del país con el sector externo. Su contenido está formado por categorías similares a las de la balanza de pagos, con un desglose que pone énfasis en los aspectos que

se consideran de mayor importancia. Aunque su contenido es esencialmente económico, en él se refleja con claridad la orientación de la política exterior en un sentido amplio.

d) PLAN DEL SECTOR PUBLICO.- Este plan semiglobal se refiere al ámbito de decisiones directas del Estado. En su contenido debe expresarse el conjunto de acciones que éste realizará en el periodo comprendiendo la administración general, empresas públicas, paraestatales, organismos privados apoyados financieramente por el Estado.

Dado el alto volumen de recursos que normalmente maneja el Estado y la amplitud de su área de acción, este plan tiene una gran importancia e influencia en el desarrollo de las actividades nacionales. Su expresión más importante es el "presupuesto público", que al mismo tiempo que sirve a la planificación cumple funciones de herramienta de administración financiera. En la medida que el presupuesto público supera sus formas tradicionales de formulación, presentación y operación, e incluye de manera más completa las actividades dependientes del Estado, ligando explícita y directamente los recursos a las actividades en que se usan, mejores son las posibilidades de integrarlo al proceso de planificación. De todos los instrumentos de planificación nacional, es el presupuesto público el que se utiliza desde hace más tiempo, ya muchos siglos, por lo tanto es el que tiene una mayor experiencia acumulada lo que es positivo por un lado, pero por otro presenta rigideces de tipo casi cultural y posee un ar-

senal de recursos de poder autónomo que suelen dificultar su incorporación al SNP.

e) OTROS PLANES SEMIGLOBALES.- Se refieren a temas especiales que se ha juzgado necesario planificar separadamente por su importancia, urgencia o prioridad. Hemos incluido en esta categoría a los que tienen la característica de cruzar por todos o la mayoría de los sectores de la sociedad. Como ejemplos pueden citarse los planes de empleo, de solidaridad, de uso de agua, de control demográfico, etc., Estos casos pueden tratar de planes de dimensión solamente anual o de anualizaciones de planes de más largo plazo. Su contenido general contemplará objetivos, políticas y acciones referidos al tema que tratan. Es importante en estas materias establecer con claridad el nivel de autonomía con que se formulan los planes y la relación que tendrán con las estructuras orgánicas formales del sistema social, tanto en lo que se refiere a la formulación del plan como a su posterior ejecución.

f) ANUALIZACION DE GRANDES PROYECTOS DE INVERSION.- Algunos proyectos importantes, especialmente los que involucran un mayor volumen de recursos o que son estratégicos para el desarrollo económico, son planificados independientemente del o los sectores a que pertenecen. Generalmente se trata de proyectos de largo alcance en cuanto a lapso de ejecución y puesta en marcha. Su anualización contempla la parte de

ellos que se ejecutará en el año, la programación detallada de las acciones para el periodo y la asignación de recursos y responsabilidades⁴.

g) PLANES SECTORIALES.- Son la expresión anual de las acciones que se desarrollarán en los diversos sectores en que se ha clasificado el sistema social. En cada uno de los sectores se realiza un proceso de planificación que produce una serie de planes parciales especializados, los que son sintetizados por un plan central que cumple las funciones de exploración, coherencia y síntesis característicos de los procesos de planificación complejos.

Los planes sectoriales anuales consideran las acciones a realizar en el periodo tanto en las operaciones corrientes como las inversiones que se llevarán a cabo. El alcance espacial de estos planes es nacional, por lo tanto incluyen el contenido de los planes regionales de distinta índole que produce el sistema. Los sectores considerados no son exclusivamente económicos, aunque se concede gran importancia a lo económico subordinado en los planes de otra naturaleza.

Especial relevancia tienen en esta planificación la solución de problemas de coherencia intra e inter sectorial, sectorial-regional y entre las decisiones públicas y privadas. El campo de la actividad sectorial se presta particularmente para aplicar la concertación y la inducción.

4.- Un tratamiento similar se da a los planes de "largo aliento", que definiremos más adelante.

g) PLANES ESPACIALES. La planificación de partes del territorio nacional generalmente corresponde a divisiones político-administrativas de él. Dependiendo del grado de autonomía jurídico y práctico que tengan estas divisiones respecto del gobierno central, su planificación tendrá un nivel de complejidad que puede necesitar de un sistema de planificación de considerable envergadura. Los productos del proceso regional son similares a los generados por el proceso nacional y es conveniente clasificarlos con los mismos cortes horizontales y verticales que se hagan para el SNP, con el objeto de facilitar la coordinación, coherencia e integración en todos los aspectos.

Tanto en la planificación anual como en las demás dimensiones temporales, los productos espaciales tienen características y contenidos similares a los del SNP, exceptuando algunas funciones que no están en el Área de competencia de las divisiones espaciales del territorio, como es el caso de la emisión de dinero y otros relacionados con política internacional o algunos explícitamente limitados por la Constitución y las leyes de cada país.

Un problema que se presenta frecuentemente a la planificación regional es la compatibilización y coordinación entre las decisiones regionales y las que se toman al nivel central. Hacia los niveles subregionales se repiten las características y problemas de relación que se suscitan entre el centro y las regiones.

h) PROGRAMAS OPERATIVOS.- El proceso de corto plazo no termina en los planes anuales. A ellos debe agregarse otra categoría de planes que pueden también ser anuales, aunque generalmente se refieren a lapsos menores. Estos, que hemos llamado programas operativos, se elaboran con mayor detalle y precisión que los planes anuales de manera de dar mayores facilidades a los que llevan a cabo las acciones, esto es, a los ejecutores. Es común que sean los mismos ejecutores quienes se encarguen de la preparación de estos programas operativos. Como ejemplo de programas operativos pueden citarse los de ingresos y gastos, los de compra de insumos, de contratación de personal, de pagos de deudas, de entrega de productos, de ventas, etc., etc.

12.4.- EL PROCESO DE CORTO PLAZO.

Describiremos sucintamente el proceso de planificación de corto plazo suponiendo que se verifican las siguientes condiciones:

- a) Existe el SNP con los organismos indispensables y con la definición suficiente de sus procesos para formular y dar seguimiento a los planes de corto plazo.
- b) La planificación de CP está definida con el periodo de vigencia de un año.
- c) Examinaremos un año intermedio del periodo de vigencia de la planificación de mediano plazo.
- d) Existen planes de LP, en la forma que se hayan definido, y planes de mediano plazo.

e) Los planes de MP guardan correspondencia con el esquema de planes de CP y proveen información suficiente para satisfacer los requerimientos del proceso de CP.

En el cuadro No 6 "Proceso de planificación de corto plazo", pág.250a, presentamos un esquema simplificado de este proceso. En el puede verse la simultaneidad del ejercicio de planificación para los planes del periodo N-1, los del periodo N+1, los planes de periodo N y lo que hemos llamado "programas operativos" del año N.

Respecto de los planes del año N-1, la tarea que queda por realizar al comienzo del año N es su evaluación final, la que se incorporará como antecedente para la formulación de los planes del año N+1 y para el ajuste inicial de los planes del año N.

Los planes para el año N+1 se formulan a lo largo del año N. El gráfico no señala la distribución en el tiempo, pero sí la secuencia básica de las etapas de la formulación. Después examinaremos con más detalle este proceso.

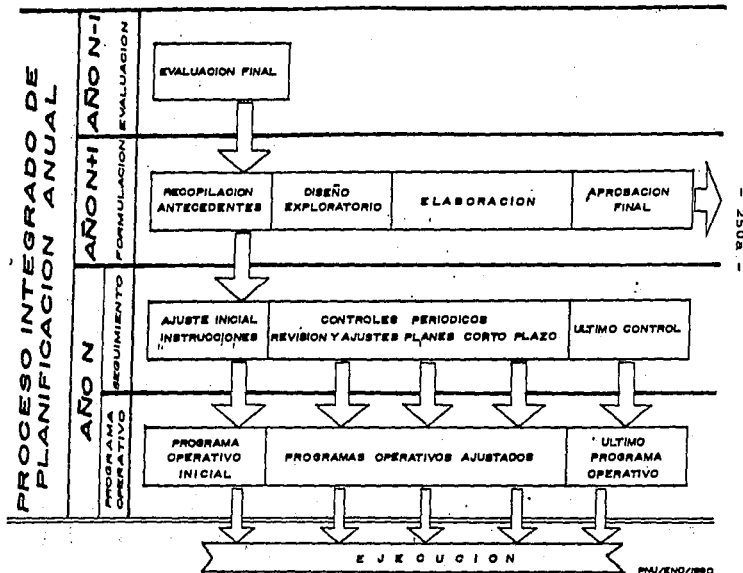
La ejecución de acciones en el año N se guía por los planes anuales formulados en el año N-1. El proceso de planificación respecto de año en curso se concreta a través de dos elementos:

- Por una parte, el control de la correspondencia entre la ejecución y lo planificado, la explicación de las diferencias y la revisión y ajuste de los planes para mantenerlos actualizados.
- Por otra, la elaboración de programas operativos que vuelven a un nivel de mayor detalle y especificidad el contenido de los planes anuales.

CUADRO No. 06

PROCESO DE PLANIFICACION DE CORTO PLAZO

PERIODOS ANUALES (AÑO DE VIGENCIA = N)



Aunque el control, revisión, ajuste o incluso la reformulación de planes anuales y programas operativos es una labor permanente, es conveniente fijar momentos periodicos de ejercicios generales de "coherencia, control y ajuste" que permitan obtener una visión general del desarrollo de la ejecución y facilite la revisión de los planes y programas. La relación cercana y directa con los involucrados en la ejecución posibilita su participación en estas tareas.

AUN RECONOCIENDO LA NECESIDAD INELUDIBLE DE ATENDER Y DAR SOLUCION A LOS PROBLEMAS CONTINGENTES, LA PLANIFICACION DE CORTO PLAZO NECESITA DE MANERA INDISPENSABLE EL MARCO DE REFERENCIA QUE LE ENTREGA LA PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO. Este marco puede en algunos casos ser de tipo general y expresar lineamientos generales para la toma de decisiones, en otros deberá llegar a niveles de detalle mayores, como es generalmente el caso de planes ligados a inversiones cuya vinculación exige establecer secuencias precisas, o el cumplimiento estricto de compromisos de distinto tipo.

12.5.- FORMULACION DE PLANES ANUALES.

La "Formulación de planes anuales", que se realiza en el año N-1 para que estos planes entren en vigencia en el año N, se presenta esquemáticamente en el cuadro No 7 "Formulación de planes anuales", pág. 251a.

Atendiendo a las prácticas usuales que ya comentamos, hemos dividido el proceso en tres partes, separando el nivel global nacional

CUADRO N.º 07

FORMULACION PLANES ANUALES

AÑO N-1 (AÑO DE VIGENCIA = "N")

ETAPAS	RECOPIACION ANTECEDENTES	DISEÑO EXPLORATORIO	ELABORACION DE LOS PLANES	APROBACION FINAL	PRODUCTOS PRINCIPALES	
NIVEL ESPACIAL	RESULTADOS PREVIOS GOYUNTURA PLANES DE MEDIANO PLAZO DIAGNOSTICO Y PRONOSIS OTROS	PRIORIDADES PLAN EXPLORATORIO LINEAMIENTOS	INSTRUCCIONES TECNICAS Y SUBSTANTIVAS PROGRAMA ELABORADO	PREPARACION Y REVISION VERSIONES EJERCICIOS DE COHERENCIA ACTUALIZACION DE ANTECEDENTES CONTROL DEL PROCESO DE ELABORACION APOYOS Y ASERMIAS	PRESENTACION REVISIONES APROBACION	PLANES ESPACIALES CORTO PLAZO PLANES SUBESPACIALES PLANES SECTORIALES ESPACIALES PROYECTOS PRESUPUESTOS
NIVEL GLOBAL CENTRAL					PLAN GLOBAL NACIONAL CORTO PLAZO PLANES SEMIGLOBALES ANUALIZACION DE PRESUPUESTOS	
NIVEL SECTORIAL					PLANES SECTORIALES PLANES POR RAMAS PROYECTOS PRESUPUESTOS	

del nivel sectorial y del nivel espacial. Aunque el proceso integra, coordina, compatibiliza y da coherencia a los planes elaborados en todos los niveles, su desarrollo se hace con líneas de trabajo que justifican esta división formal. Para los tres niveles son válidas las etapas de formulación y su secuencia que analizáramos en la primera parte⁵. En la explicación del proceso nos detendremos un poco más en el nivel global, evitando repetir en los otros dos aquello que sea similar a lo expresado para este.

A.-NIVEL GLOBAL.

Es el que tiene mayor responsabilidad en la orientación general del proceso ya que en él se producen el PGNa, los planes semiglobales y los grandes proyectos de inversión. Al mismo tiempo es el más integrado de los tres niveles porque los planes que elabora pertenecen a una línea operativa única, que no se multiplica con líneas paralelas como ocurre con lo sectorial y lo espacial.

En RECOPIACION DE ANTECEDENTES hemos señalado cinco aspectos principales:

- a) "Resultados previos". Considera el periodo N-1, cuyo resultado se dispone desde la evaluación de los respectivos planes, y el periodo N, que está en ejecución y que es necesario proyectar para estimar su resultado final. La proyección del periodo en curso es fundamental para estimar el punto de partida práctico de los planes en elaboración y los compromisos que deberán tomar a su cargo.

5.- Ver cuadro No 2 "Proceso general de planificación", pág.84a.

- b) "Otros antecedentes". Incluye el conjunto de estudios, proposiciones, análisis técnicos, económicos, políticos, sociológicos, etc., que pueden ser útiles para la toma de decisiones del proceso.
- c) "Análisis de coyuntura". Por las razones que expusimos en el apartado 12.2, pág.xx, este análisis juega un papel fundamental en la planificación de corto plazo.
- d) "Diagnóstico y prognosis". Indispensables para todo plan, se complementan con el análisis de coyuntura.
- e) "Planes MP". Su anualización conforma el bloque de "intenciones" que debe procurar cumplir la planificación anual. Para que ello sea válido es indispensable que los planes de MP estén debidamente actualizados.

Para el DISEÑO EXPLORATORIO hemos marcado tres aspectos que tienen como base el conjunto integrado de los antecedentes vistos. En cierta forma ellos cumplen la secuencia indicada:

- a) "Objetivos prioritarios provisionales". Serán la guía para la elaboración del plan exploratorio. Son provisionales porque aún no tendrían aprobación definitiva y porque todavía es temprano para decidirlos del todo.
- b) "Plan exploratorio". Se elabora atendiendo a los objetivos prioritarios y los antecedentes sobre coyuntura, compromisos intenciones, etc,
- c) "Lineamientos fundamentales". Son las propuestas resultantes de los análisis efectuados en el diseño exploratorio. Abarcan los aspectos globales del sistema y lo que se consi-

dera más importante de los específico de todos los niveles del sistema.

La ELABORACION DE LOS PLANES ANUALES es la etapa más prolongada. Hemos supuesto que se inicia con la preparación del "Programa de planificación", aunque este puede tenerse hecho desde antes. A partir de él y de la aprobación de los lineamientos fundamentales propuestos en la etapa anterior, se elaboran las "Instrucciones y orientaciones sustantivas y técnicas" que guiarán el proceso y servirán de marco de referencia a las decisiones que se tomarán en todos los niveles de la planificación, ya sea por el sector público o el privado. De ninguna manera estas orientaciones pueden pretender convertirse en un medio de presión o de exigencia obligatoria que se coloque por sobre la autonomía decisional de los que participan en el proceso.

El bloque de mayor longitud del gráfico intenta mostrar las labores permanentes que se desarrollan durante el proceso. Están señaladas:

- "Actualización de antecedentes".
- "Revisión instrucciones iniciales"
- "Información, coordinación y apoyo al proceso"

Deberían agregarse:

- "Análisis parciales y generales de coherencia"
- "Control del programa de trabajo"
- "Revisión del programa de trabajo, si cabe."
- "Aprobaciones parciales durante el desarrollo".
- "Etc."

Para la elaboración de los planes hemos considerado varias "Versiones" preliminares y una final, con "Ejercicios generales de coherencia" intermedios que sirven para compatibilizar el conjunto de planes y para asegurarse que las orientaciones entregadas han sido bien entendidas. De estos ejercicios salen recomendaciones para modificar o ajustar los planes. Desde luego el número de versiones preliminares que se establezca es convencional. Así mismo, se puede establecer un mayor número de ejercicios de coherencia, los que también pueden ser parciales.

La APROBACION FINAL se inicia con la "Presentación y discusión" de las versiones óptimas elaboradas ante las autoridades pertinentes. Aquí se negocian y resuelven las dudas pendientes. Sus resultados dan lugar a "Revisiones", las cuales llevan a la elaboración y "Aprobación de la versión final", con lo que concluye la formulación.

B) NIVEL SECTORIAL.

Los planes de este nivel tienen alcance nacional, aunque se coordinen y compatibilizan estrechamente con los sectoriales espaciales, los cuales se procesan en su nivel respectivo.

Aunque para los distintos planes sectoriales deben cumplirse tareas importantes en materia de coordinación y coherencia inter sectorial, cada sector desarrolla con independencia su proceso de planificación, lo que diferencia a este nivel del global ya que en él se generan tantos procesos como sectores se hayan definido.

El gráfico No 7, en el nivel sectorial, nos muestra en la etapa de RECOPIACION DE ANTECEDENTES cuatro aspectos de contenido similar a los vistos para el nivel global, si bien ellos deberán responder a lo específico de lo sectorial. Al respecto podemos hacer las siguientes observaciones:

- El "análisis de coyuntura" es muy importante, aunque tiene menos relevancia que en el nivel global, por esta razón no lo incluimos explícitamente y lo consideramos formando parte de "Otros estudios" y del "Diagnóstico y pronóstico"
- La línea procesal que se presenta, así como sus componentes, se desarrollan en cada uno de los sectores.
- Durante todo el proceso se produce una retroalimentación permanente entre los niveles global y sectorial.

El DISEÑO EXPLORATORIO se hace con los mismos conceptos que en el nivel global.

Con la ELABORACION DE LOS PLANES ocurre lo mismo, lo que se repite en la etapa de APROBACION FINAL.

C.- NIVEL ESPACIAL.

Ya comentamos que cada espacio en que se subdivide el territorio nacional lleva a cabo procesos de planificación que se asemejan muy cercanamente al que se realiza en el SNP, incluso con subdivisiones espaciales. Se da el caso en que se hace necesario crear formalmente sistemas propios de planificación para estos espacios.

6.- Sistemas Estatales de Planeación, creados en México paralelamente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en 1982, autónomos pero coordinados con este.

La diferencia fundamental del proceso de formulación de planes espaciales con el trabajo que se realiza en el nivel nacional, consiste en que lo espacial recibe en algún grado orientaciones desde el centro y debe necesariamente aportar información y coordinarse con él.

CAPITULO 13.

PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO

13.1.- INTRODUCCION.

Hemos dicho que el objetivo formal de los planes es servir a la operación y que estos sólo cobran sentido cuando las acciones que postulan se llevan a la práctica. En un SNP, la planificación de MP no está directamente vinculada a la ejecución sino que necesita de la intermediación del CP para llegar a ella. Por lo tanto, la función primordial de los planes de MP es entregar a la planificación de CP las orientaciones y elementos que le permitan formular adecuadamente sus planes dentro de las condiciones en que ella opera.

Al examinar las dimensiones temporales de los planes vimos que respecto del mediano plazo se establecen variadas convenciones, entre las cuales parecen estar convirtiéndose en prácticas usuales las que lo hacen coincidir con los periodos de vigencia de la autoridades de gobierno, en razón de reconocer la necesidad de ligar la planificación con la disposición efectiva del poder.

La discusión acerca de establecer el lapso de duración del plazo de vigencia de los planes de MP en función de razones naturales o técnicas, como son los ciclos agrícolas o un periodo conveniente para la puesta en marcha de inversiones importantes, sería atendible si se pudieran determinar estos plazos con algún viso de generalidad aceptable. Respecto de eso tenemos una gran variedad de argumentos entre

los que se podría contar el que esgrimió ese gran economista y administrador que fué el casto José para convencer a los egipcios de planificar, en los siete años de vacas gordas, la forma en que se cubrirían las necesidades de la población durante los siete años que duraría el período de vacas flacas.

En este capítulo presentaremos las características de este tipo de planificación nacional, sus principales productos, un esbozo del proceso de planificación de MP y un comentario general sobre los problemas que presenta. No nos referiremos a un período específico de duración del MP, pero supondremos que se trata de un lapso comprendido entre tres años, período que suele usarse, y un máximo de siete años.

13.2.- CARACTERISTICAS.

El proceso de planificación de MP tiene una etapa de formulación breve, en relación a lo que dura la vigencia de los planes. En cambio, su etapa de control, revisión y ajustes se ejerce a lo largo de toda su vigencia.

Las tres fuentes principales de inspiración de los planes nacionales de mediano plazo son:

- a) Lo que se tiene como bagaje existente al comenzar el período de vigencia. Se trata del conjunto de obras en ejecución, formas tradicionales de operación, recursos comprometidos de distintas maneras, que pueden o no estar acordes con las intenciones que se pretenden poner en práctica en

1.- Ver Antiguo Testamento. Génesis. Cap.21. Edit.Sociedades Bíblicas Unidas. Londres 1954.

los nuevos programas, pero que no se puede evitar asumir y que limitan las posibilidades de acción². Este tipo de materias forman parte del diagnóstico, pero su importancia hace conveniente mencionarlos de manera especial. La visión de la situación inicial se completa con los análisis e interpretaciones sobre los problemas de fondo de la sociedad, que contribuyen a redondear el diagnóstico.

b) Lo que se espera que va a suceder en el lapso de vigencia de los planes y que los puede afectar significativamente. Estos hechos estarán contemplados en la prognosis y, según su probabilidad de ocurrencia, deberán considerarse directamente en los planes o, alternativamente, tomar las disposiciones que faciliten su ajuste si llegan a producirse.

c) El contenido del Proyecto Nacional y sus expresiones prácticas, lo que analizaremos en el capítulo siguiente.

El mayor lapso de vigencia de estos planes hace que estén menos influidos por la consideración de la coyuntura, esto hace que puedan enfocarse hacia problemas más trascendentes, cuyas soluciones requieren de periodos más prolongados de gestación. Es por ello que la planificación de MP presta atención especial a los problemas estructurales del sistema y aborda con mayor énfasis su transformación.

Para la planificación del MP se presenta un menor nivel de exigencia en la consideración detallada y precisa de las variables sociales, las que en muchos casos pueden ser tratadas en términos estadístico. De la misma manera, es menos urgente la precisión en la

2.- Sobre este tema ver Cibotti y Sierra, "Planificación del Sector Público". Cap.3. "Los recursos comprometidos", Ed. Siglo XXI. 1970

asignación específica de responsabilidades, aunque no debe eludirse totalmente. En general, el criterio en cuanto a precisión y profundidad para los planes de MP debe estar dado principalmente por las necesidades de información que requiera la planificación de corto plazo.

Lo anterior señala una condición ineludible para los planes de MP: la necesidad de mantener una correspondencia estrecha con los planes de CP. Se hace el planteamiento de esta exigencia a la planificación de MP con mayor énfasis que a la de CP, teniendo en consideración que la segunda, por estar más próxima a la ejecución, cuyas tareas son el objetivo central a que sirve el sistema de planificación, representa con más propiedad las necesidades de esta.

13.3.- PRINCIPALES PRODUCTOS.

El proceso de planificación de mediano plazo, además de asegurar la coherencia de los planes de su nivel temporal, hace de eje integrador y compatibilizador entre los propósitos de largo plazo y las decisiones operativas expresadas por los planes de corto plazo.

En general, el nivel de detalle y precisión que requieren estos planes es menos elevado que el exigido a los planes de CP, pero presenta variaciones según el tipo de materia que tratan y el objetivo que cumplan. También influye en este sentido el grado de incertidumbre que se tenga respecto de su quehacer. Por eso, algunos de ellos bastaría plantearlos con la visión del cumplimiento de orientaciones estratégicas para el corto plazo, al estilo de los planes de alta gerencia que se usan en las corporaciones transnacionales. Otros, atin-

gentes a temas muy específicos como proyectos de inversiones por ej., estarán posibilitados y deberán entrar a niveles de detalle muy precisos. En casos especiales de alta incertidumbre habrá que manejarse con planes de contingencia³.

Los principales productos de la planificación de mediano plazo son:

I.- PLANES GLOBALES Y SEMIGLOBALES.

al. Plan nacional global. (PNGmp) .- Cumple la parte más importante de las funciones de exploración, compatibilización y síntesis final en esta dimensión temporal.

Su contenido muestra los aspectos más relevantes de los propósitos, objetivos, metas, políticas y acciones que se pretende obtener o realizar en el periodo. La importancia de lo expresado por el PNGmp se manifiesta en dos sentidos principales:

- i) El primero de ellos lo podríamos llamar "operativo" y consiste en el cumplimiento cabal de la obligación de entregar orientaciones y dar el marco de referencia a la planificación de CP, sirviendo de puente entre esta y los propósitos de largo y mediano plazo.
- ii) El segundo se refiere al significado político que este plan tiene, ya que explicita las intenciones que el gobierno tiene para el periodo, así como lo que se espera de, o lo

3.- Ver Cap.5, apartado 5.5

que ha comprometido realizar el sector privado⁴. Esto es más importante todavía cuando coincide el período de vigencia de los planes con el período de gobierno, en el caso de que este tenga una duración limitada, puesto que el PGNmp pondrá en evidencia la veracidad de las intenciones expresadas por la plataforma política o el programa de gobierno ofrecidos previamente.

El PGNmp, por sus características de orientador y sintetizador general, no necesita llegar a niveles de detalle muy profundos. Su papel está más en la definición estratégica de objetivos y acciones, los que estarán desarrollados con la precisión que sea necesaria en el desglose especializado que se hace en los planes de MP correspondientes. En cambio, tanto para efectos políticos como para facilitar su comprensión operativa, este plan debe contener una explicación clara de las razones que se tuvieron para plantear los objetivos, políticas y acciones que se postulan. Por ello tiene gran importancia presentar en él el diagnóstico, la prognosis y otros antecedentes significativos que se elaboraron para servirle de base.

b) Plan financiero-monetario. Señala de una manera general las políticas más importantes que se seguirán en esta materia durante el período, preocupándose de detallar aquellos aspectos que requieran de una atención especial o que constituyan o puedan constituir fuente de problemas para el desarrollo del plan.

4.- Conviene tener siempre presente que la planificación nacional no se refiere solo a lo económico sino al conjunto de las variables sociales.

Estos planes no fueron debidamente atendidos en la planificación tradicional latinoamericana, cuyo interés radicaba casi exclusivamente en el financiamiento de las inversiones y en como subsanar algunos problemas crónicos de déficit fiscal, en parte porque se suponía que la preocupación por el detalle de los problemas financieros correspondía al corto plazo y, también, porque la toma de decisiones y el manejo de las variables financieras ha estado cuidadosamente encerrado en manos de las autoridades respectivas. Contribuía a esta situación el hecho de que la discreción es una exigencia importante en este terreno.

En el contenido de este plan se señalan las políticas que se seguirán en el periodo respecto de liquidez de la economía, emisión, crédito, endeudamiento interno y externo, etc. Temas a tratar con más detalle, o que darían margen para la elaboración de planes específicos, podrían ser el endeudamiento externo y su renegociación, el financiamiento de ciertas inversiones, la desaceleración de procesos inflacionarios, la generación y orientación del ahorro interno, el desarrollo del sistema financiero y su inserción en el sistema internacional, el tratamiento del capital internacional, etc.

Como ya señalamos, la experiencia en planificación financiera de mediano plazo es escasa en América Latina, lo que contrasta con la de CP que siempre ha tenido un nivel de cierta jerarquía, especialmente porque ha contado con el apoyo de organismos internacionales, en particular del FMI. Al parecer esta situación está empezando a ser superada, en parte por una mejor comprensión de la importancia que tiene, por una mayor apertura de los centros financieros y, también, por ese verdadero aguijón que han significado los imprevistos pero no impre-

visibles problemas que ha generado la voluminosa carga de la deuda externa.

c) Plan de comercio exterior.-- Como el anterior, contiene principalmente las políticas generales del periodo sobre la materia, detallando sólo aquellos aspectos que se consideren de especial interés.

En este tema hay una mayor experiencia que en el financiero, ya que siempre se les ha concedido gran importancia a las relaciones económicas y políticas con el exterior por razones muy claras:

- los países de América Latina han sido fuertes exportadores de productos primarios desde la colonia.
- el periodo de desarrollo basado en sustitución de importaciones no llegó a hacer descender la necesidad de recursos externos, que siguieron siendo un problema crucial.
- las políticas alternativas de desarrollo, que se están poniendo en práctica desde la década de los 80, están centradas en la apertura al exterior y en el crecimiento de la capacidad exportadora.

Por estas y otras causas, los planes de comercio exterior han sido y deberán seguir siendo un instrumento fundamental de la planificación nacional.

Algunos aspectos que usualmente se consideran en el contenido del plan de mediano plazo de Comercio Exterior, son las políticas acerca de mantenimiento, eliminación y apertura de mercados; precios y condiciones de venta y compra; de transportes y seguros; de financiamiento de importaciones y exportaciones; etc. Temas tratados con

mayor detalle pueden ser decisiones sobre quantum de ciertos productos exportables o de importaciones específicas, acciones estratégicas a realizar para conseguir acuerdos internacionales de defensa de precios o intercambios comerciales, etc.

dl. Plan del sector público. -- También este plan contiene aspectos generales y expresa algunas materias en términos más detallados. En lo que se refiere a la Administración Central, que involucra lo que conoce como parte tradicional de la administración del Estado, el plan se concreta a señalar políticas generales sobre niveles de empleo, de gasto, de incrementos o reducción de servicios, etc. En cuanto a la operación del aparato productivo estatal se sintetizan los programas de las empresas y corporaciones que dependen del Estado y que deben haber preparado sus propios planes de mediano plazo. De la misma manera, el plan presenta la síntesis de las inversiones que proyecta llevar a cabo el sector público en el período.

En un mayor nivel de detalle se presentan algunos temas importantes, los que se pueden incluir como parte de este plan o constituir planes separados. Entre ellos suelen estar aspectos tales como ciertas inversiones específicas, planes educacionales o de salud que realizará el sector público, el financiamiento público, otras actividades especiales que se hayan decidido, etc.

el Planes ecológicos. -- Aunque la ecología es todavía una ciencia emergente, la magnitud de los problemas ecológicos y el conocimiento que ya se tiene de su significado y consecuencias, debería dar margen al planteamiento de un conjunto integral de medidas para

abordar la solución de estos problemas, lo que podría constituir la base para la elaboración formal de planes de largo, mediano y corto plazo que los implementaran.

El Otros planes semiglobales. Se refieren generalmente a temas que tocan temas que requieren de una atención especial y que no necesariamente tienen la característica de permanentes. Puede ser el caso de planes de empleo, de solidaridad, de uso de agua, de control demográfico, etc.

Como se trata de casos especiales, su elaboración generalmente tiene un nivel de detalle considerable.

El Grandes proyectos de inversión y planes de largo aliento. Algunos proyectos de inversión importantes, especialmente los que involucran un mayor volumen de recursos o que son considerados estratégicos por distintas razones, son planificados independientes del sector o área a la que pertenecen. Generalmente son proyectos de largo periodo de gestación y puesta en marcha y requieren de atención especial en materia de asignación de recursos, control y toma de decisiones.

Dentro de este mismo grupo hemos incluido los planes de largo aliento que definiremos en la planificación de largo plazo, los cuales deben tener en el MP un tratamiento similar a lo que denominamos anualizaciones en el CP.

II.-PLANES SECTORIALES.

Son planes nacionales y, por lo tanto, incluyen las expresiones sectoriales espaciales. Cada sector produce una serie de planes que deben ser coordinados y compatibilizados intrasectorialmente, además de asegurar su coherencia con el resto de los planes que produce el SNP. Entre los planes más importantes que se producen en cada sector podemos citar:

El Plan sectorial. Es el que cumple para el sector el mismo papel que el PGNmp en el nivel global, esto es, asume la parte más importante de las funciones de exploración y compatibilización en la planificación del sector, y presenta la síntesis final del conjunto de planes.

Sus características se asemejan al PGNmp y su contenido expresa los aspectos más importantes en cuanto a políticas, acciones productivas, niveles de empleo, inversiones y orientación de las actividades sustantivas del sector.

El Planes de ramas. La subdivisión de los sectores implica procesos de planificación independientes que se coordinan y sintetizan el plan sectorial. En ciertos sectores, como el industrial, transportes, turismo, etc., estos procesos de ramas dan lugar a una importante y activa participación del sector privado.

El Planes de empresas. No es necesario describir las características ni el contenido de estos planes. Sin embargo, es

importante remarcar que en ellos se consideran tanto las actividades del sector público como las privadas y que el plan sectorial estaría incompleto si ignorara alguna de ellas. Desde luego, es imposible contar con información particularizada de todos los componentes de un sector; en general, basta con conocer la de los más significativos y manejarse con información estadística y encuestas para el resto.

III.- PLANES ESPACIALES.

Cada división espacial desarrolla su propio proceso de planificación y produce un juego de planes referidos a su espacio. Sin entrar en descripciones que por razones de similitud con los planes de alcance nacional resultan innecesarias, se pueden citar entre los más importantes de ellos, los siguientes:

a) Plan global espacial. (PGEmp). - Que corresponde en este nivel al PGNmp.

b) Plan financiero. De carácter más limitado que los de nivel nacional, tienen de todos modos una gran importancia en la toma de decisiones y la coherencia espacial.

c) Planes de comercio interregional y de comercio exterior. Aunque el primer tipo de planes no es frecuente en la planificación espacial, hay casos en que se han elaborado y se ha podido verificar su utilidad. Los segundos son similares a

los nacionales, si bien tienen menos margen de decisión en asuntos de política internacional.

dl. Plan del sector público. Similar en metodología e importancia sustantiva al del gobierno central.

el. Plan ecológico. Es innecesario destacar la importancia espacial de estos planes.

fl. Otrora semiglobales. Se trataría de la correspondencia espacial de algunos planes nacionales o de otros que atienden problemas específicos de las regiones.

gl. Planes sectoriales. Corresponden con los de nivel nacional y están incluidos en ellos. La coordinación de lo sectorial nacional y espacial es una de las tareas difíciles del SNP.

h). Planes sub-espaciales. Se refieren a divisiones del sistema espacial. En ellos se repiten las características de correspondencia y similitud que existen entre lo nacional y lo espacial.

13.4.- EL PROCESO DE MEDIANO PLAZO.

En la breve descripción que haremos del proceso de planificación de mediano plazo supondremos que se verifican las siguientes condiciones:

- a) Existe el SNP con los organismos indispensables y con la definición suficiente de sus procesos para formular y dar seguimiento a los planes de MP.
- b) La planificación de MP está definida con un periodo de vigencia entre tres y siete años.
- c) Existen planes de LP, en la forma que se hayan definido, que proveen de orientación e información suficiente para satisfacer los requerimientos del proceso de MP.
- d) La estructura formalizada de planes de MP guarda correspondencia con el esquema de planes de CP.

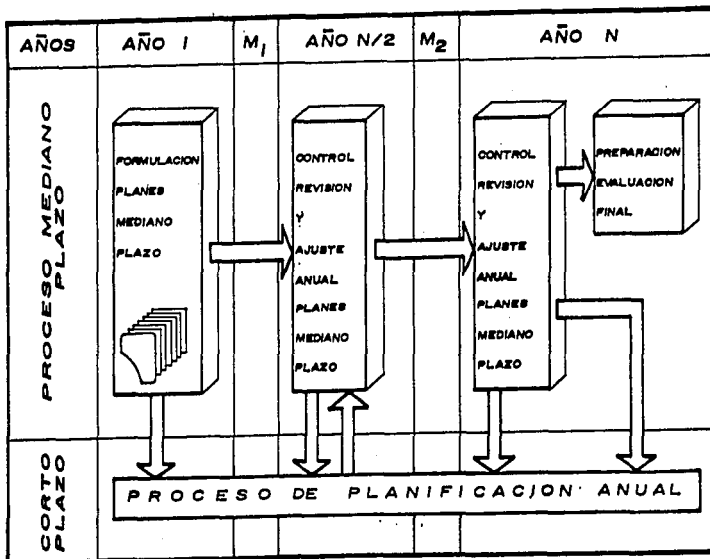
El gráfico B, pág 271a, presenta un esquema simplificado del Proceso de planificación de MP que muestra tres momentos de este, el año inicial, un año intermedio, en el supuesto que todos los años intermedios son similares, y el año final de periodo de vigencia. También se señala, como un bloque continuo, el proceso de planificación de CP, con el objeto de que se tenga siempre presente la relación y retroalimentación permanente que debe verificarse entre los planes de MP y CP.

En el proceso de CP vimos que la formulación de los planes se efectuaba en el periodo anterior a su vigencia. Esto tiene gran importancia por la característica de urgencia de esta planificación que

CUADRO N.º 08

PROCESO DE PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO

PERIODO DE VIGENCIA AÑOS 1 A N



provocaría graves problemas si interrumpiera la ejecución por no tener las decisiones necesarias para operar. Además, hay disposiciones legales que castigan los atrasos.

Para el proceso de MP pueden presentarse distintas situaciones. Una sería la de gobiernos sin límites temporales a su gestión, caso en el cual se podría proceder en la misma forma que en el CP. Lo mismo sucede si el período de vigencia de los planes es autónomo respecto de los cambios de gobierno, cosa que puede resultar operativa cuando hay una gran continuidad en el control político o que es útil en el caso de gobiernos de tipo parlamentario cuya duración puede ser inestable.

En cambio, en el caso de gobiernos que son elegidos por períodos definidos y en los que se producen cambios efectivos en políticas y planteamientos de fondo, resulta indispensable que las nuevas autoridades formulen los planes para los propósitos y acciones que piensan realizar en su período de gobierno. Esto tiene un doble efecto, por una parte induce a hacer coincidir el período de vigencia de los planes de MP con el de la duración del gobierno que los genera; por otra, obliga a formular los planes una vez que el gobierno electo entra en funciones. En el gráfico citado se ha supuesto esta última situación.

Al comienzo del primer año de gobierno se efectúa la formulación de los planes de MP, proceso que analizaremos en el siguiente apartado. Una vez formulados estos, hemos señalado con un bloque continuo las acciones de control, revisión y ajuste de los planes, que es una labor que debe desempeñarse permanentemente, aunque, por la natura-

leza de la planificación de MP, esta actividad presenta menos exigencias de continuidad que en el CP.

Aunque el trabajo de control, revisión y ajustes es una tarea permanente, es necesario establecer momentos para hacer ejercicios completos en este sentido que aseguren la actualización integral de los planes de MP. Se acostumbra llevar a cabo esta tarea a comienzos de cada año, para aprovechar la evaluación del resultado del año recién terminado y entregar planes actualizados de MP a la nueva formulación de CP .

Para el último año del periodo se contempla la revisión anual acostumbrada y la preparación o anticipo de la evaluación final de los planes de MP.

13.5.- FORMULACION DE PLANES DE MP.

La "Formulación de planes de MP" puede presentarse esquemáticamente con el mismo cuadro que se usó para la formulación de corto plazo. Como cortes horizontales están los niveles global nacional, sectorial nacional y espacial. En lo vertical, las divisiones corresponden a las etapas de la formulación.

El contenido esencial de las etapas de la formulación tiene grandes similitudes con las de la formulación de CP, que ya describimos, lo que permitirá resumir la explicación ahorrando repeticiones cuando sea posible.

A) NIVEL GLOBAL.

Tiene las mismas características del CP en cuanto a la importancia en la orientación general del proceso y a que es el más integrado de los tres niveles.

En recopilación de antecedentes señalamos cuatro grupos principales de datos:

- a) "Evaluación plan anterior". Es el análisis de los resultados del periodo anterior que, finalmente, integrará el diagnóstico.
- b) "Planes de largo plazo". Comprenden las aspiraciones de largo plazo, expresadas generalmente en forma de proyectos nacionales, y los planes de largo aliento que ya definimos. Veremos este tema en el siguiente capítulo.
- c) "Diagnóstico y prognosis". Se vieron en el apartado 13.3 de este mismo capítulo.
- d) "Otros antecedentes". Similar a lo dicho para el CP, pero, en el caso de inicio de gobiernos electos, se agregan elementos de gran importancia como son los contenidos de las plataformas políticas, programas de gobierno y compromisos de la campaña electoral.

Para el diseño exploratorio se señalaron los mismos tres aspectos que en el CP: "objetivos prioritarios", "plan exploratorio" y la "proposición de lineamientos fundamentales". Su contenido es similar.

La fase de elaboración de los planes es, en lo operativo, casi idéntica a la de CP, por ello la presentamos marcando los mismos aspectos básicos: "programación general del proceso", "instrucciones y orientaciones sustantivas y técnicas", el bloque de "revisiones y apoyo..." que representa una actividad continua, las "versiones", cuyo número deberá decidirse así como el de los "ejercicios generales de coherencia" que se deberán practicar en varios momentos, además de los parciales que se realizan en forma permanente durante la etapa.

También la fase de aprobación final está presentada de manera similar al CP. Cabe hacer notar que en ambos casos, en ella culmina un largo juego de negociaciones y aprobaciones parciales que se han verificado durante todo el proceso. Tanto la aprobación final como la publicación y difusión de los planes de MP suelen hacerse con gran despliegue publicitario, ya sea con fines políticos o para interesar y comprometer a la sociedad.

B) NIVEL SECTORIAL

Cada sector en que se ha dividido el SNP lleva a cabo un subproceso de planificación que si bien está ligado y debe ser coherente con los demás sectores y con los niveles global y espacial, se desarrolla con bastante autonomía y opera prácticamente como una especie de subsistema independiente.

El gráfico 7, que muestra el esquema con que se lleva a cabo el proceso de formulación, representa con propiedad la similitud que existe entre el nivel sectorial y los del proceso de CP, lo que hace innecesario repetir la descripción, sobre todo porque las diferencias

entre ellos son asimilables a lo dicho en la comparaciones del nivel global.

C) NIVEL ESPACIAL.

Con más propiedad que la planificación sectorial, la espacial se realiza con procesos de gran autonomía, particularmente en el caso de corresponder a divisiones político-administrativas del espacio nacional. La complejidad de estos sistemas les otorga también características propias, aunque, en general, sus planes tienen gran similitud con los que produce el SNP.

Tal como en el caso de la formulación de planes sectoriales, las similitudes con el proceso de CP y el global de MP hacen innecesario extenderse en la descripción.

CAPITULO 14.

PLANIFICACION DE LARGO PLAZO.

14.1.- INTRODUCCION.

La dimensión temporal "largo plazo" (LP) es la más relativa y elástica de todas las de su género. Cuando examinamos la clasificación de los planes del SNPI vimos algunos factores que podían considerarse en la determinación de lo que se definiría como largo plazo. Deberíamos agregar que, en el caso de los planes de largo plazo de mayor generalidad, se suele dejar abierta esta dimensión temporal.

A comienzos de los años sesenta se hicieron planes de largo plazo a diez o más años; en los que se pretendía establecer con un alto grado de detalle los objetivos, metas y acciones específicas que debían llevarse a cabo en el periodo de vigencia del plan. Esos planes cargaron con todos los sesgos y equívocos que hemos comentado², los que por sí solos difícilmente les habrían permitido el éxito. Pero, además, hay otras razones que también conspiraron en su contra y que se relacionan con la longitud de su dimensión temporal; entre ellas podemos mencionar:

- La imposibilidad de hacer provisiones eficaces para un periodo muy prolongado, debido a la multiplicidad de variables que escapan al control de las sociedades.

1.- Ver capítulo 11, apartado 11.3.
2.- Ver Introducción, apartado 4.

- Se suma a lo anterior, aumentando el nivel de incertidumbre, el hecho de que los cambios en lo político, cultural, económico y ecológico, tanto a nivel nacional como mundial, tienen una frecuencia y velocidad como nunca antes en la historia de la humanidad y parecen acelerarse cada vez más.

- Los límites en la vigencia del poder de los gobiernos, es otro factor que limita la posibilidad de hacer planes de LP que contengan decisiones demasiado específicas.

Lo anterior no significa que no deba hacerse planificación de largo plazo. Hemos visto que el CP necesita de un referente de MP para poder llevarse a cabo con perspectiva, esto es, evitando el riesgo de "atender lo secundario olvidando lo trascendente"³; por el mismo motivo la planificación de MP necesita del marco sustantivo que le proporcionan los planes de LP.

Para efectos de nuestro análisis, consideraremos como LP una dimensión temporal mayor de siete años. Dedicaremos este capítulo a examinar que es un Proyecto Nacional, sus características, contenido y el proceso de su definición. Además, examinaremos otras expresiones de la planificación de LP. Cabe hacer notar que no se dispone de mucha literatura acerca de este tema, al menos en el nivel de generalidad que sería deseable..

3.- ILPES. Planes anuales operativos. 1969.

14.2.- PROYECTO NACIONAL. CARACTERISTICAS Y CONTENIDO.

La visión de LP no sólo es necesaria como referente de la planificación sino que su expresión y comprensión explícitas son útiles para toda la sociedad, mucho más allá de su conveniencia para fines de planificación.

Distinguiremos dos categorías entre los planes de LP:

- La primera es aquella que expresa la visión objetivo de la sociedad en lo general.
- La otra corresponde a lo que denominamos "planes de largo aliento" al examinar los productos de las planificaciones de CP y MP, y que definiremos más adelante.

La visión objetivo de LP, que refleja las aspiraciones más altas de una sociedad, no puede concretarse sólo al campo de la economía. Para definirla es necesario abarcar los aspectos fundamentales de los cuatro sistemas que componen la sociedad y, tal como se hace en cualquier plan, es conveniente tener cuidado en asegurar su realismo, coherencia y factibilidad.

Existen varias denominaciones para este plan de LP que expresa los grandes objetivos de una sociedad. Desde luego, suele llamarsele "imagen objetivo de LP", denominación parcial que tiene, además, la característica de ser excesivamente técnica. También se usa con frecuencia el nombre de "proyecto político", que tiene el defecto de limitarse a uno de los sistemas que debe abarcar. Otra expresión muy

empleada es la de "Proyecto Nacional", que creemos es la más adecuada y será la que adoptaremos en adelante. Su definición:

PROYECTO NACIONAL ES EL CONJUNTO DE PROPOSITOS, OBJETIVOS, METAS, POLITICAS Y ACCIONES MAS IMPORTANTES QUE SE PROPONEN PARA QUE UNA SOCIEDAD NACIONAL CONSIGA LA SOLUCION DE SUS PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS ASPIRACIONES MAS ELEVADAS EN EL LARGO PLAZO.

El proyecto nacional presenta varios aspectos que permiten considerarlo como parte del proceso de planificación y otras que le otorgan una identidad que le es muy propia. Algunas de sus características más importantes son:

a) Es una clara expresión de la ideología que representa. Si bien las ideologías están siempre presentes en la interpretación y entendimiento de la realidad y de los objetos sociales, existen diferentes grados de presencia e influencia de lo ideológico en su comprensión e interpretación. En el caso del proyecto nacional, por tratarse de una interpretación de la realidad social, sus problemas, soluciones y aspiraciones futuras, lo ideológico participa legítimamente con un alto grado de influencia en su determinación.

b) Se refiere a las variables culturales, políticas, económicas y ecológicas, considerando sus aspectos esenciales. Involucra los proyectos existentes en los cuatro sistemas que conforman el sistema social.

4.- Hablamos de ideología, no de ideologismo, concepto este que definimos en la Introducción.

c) A partir de un diagnóstico y una prognosis de las estructuras sociales y sus interrelaciones, dictamina sobre los problemas más importantes y expresa lo que la sociedad considera de la más alta prioridad.

d) Busca especificar la "visión objetivo" de largo plazo de la sociedad. Se habla discursivamente del "país que queremos ser". Define y prioriza las grandes aspiraciones de la sociedad.

e) Establece orientaciones generales - filosóficas, de principios, teóricas y prácticas - para solucionar los problemas y cumplir las aspiraciones mencionadas.

f) Tal como lo hicimos cuando caracterizamos en general el concepto de plan, eludiremos plantear el realismo, la coherencia, la racionalidad y la factibilidad como características o condiciones esenciales de un proyecto nacional. Pensamos que es recomendable y conveniente que se cumpla con ellas, pero reconocemos que pueden existir proyectos nacionales que carezcan de alguna o de todas esas condiciones, lo que sin duda afectará sus probabilidades de éxito, pero que no les quitan el carácter de tales.

g) Mirado desde el punto de vista de su utilidad para el SNP, el proyecto nacional debe proveer el marco de referencia y entregar información para llevar a cabo el proceso de mediano plazo.

h) Finalmente, un proyecto nacional se caracteriza por su permanencia. Debido a la generalidad y profundidad de su

contenido, difícilmente experimenta cambios en lapsos cortos.

14.3.- EL PROCESO DE DEFINICION DEL PROYECTO NACIONAL.

Hemos preferido no llamar a esto "formulación" de un proyecto nacional, como hemos hecho en el caso de los planes de CP y MP, en primer término porque este proceso tiene un desarrollo muy diferente a los que usa el SNP para generar sus planes, y también porque los proyectos nacionales, en la mayoría de los casos, se producen con fines distintos que los de servir de marco de referencia a procesos de planificación. Cuando se quieren usar con este objetivo deben reelaborarse expresamente para que, manteniendo su contenido sustantivo, cumplan los requisitos formales que necesita la planificación.

Por su alto contenido ideológico, que involucra una visión e interpretación de la realidad, las bases de cualquier proyecto nacional forman parte del patrimonio particular de las diferentes clases, sectores, grupos e individuos que forman la sociedad. Ello puede ser más o menos consciente, más o menos explícito, pero siempre existe.

En el ideario que los grupos políticos ofrecen a los pueblos para conseguir o mantener su hegemonía, generalmente se incluye un proyecto nacional. Un partido político o una corriente formalizada de opinión busca con la definición de su proyecto político concertar a su alrededor el máximo de voluntades y conseguir un alto nivel de consenso para lo que él expresa. Por ello, la labor de definición de un proyecto político tiene como uno de sus referentes básicos la interpretación de lo que son las aspiraciones de las mayorías naciona-

les y, por otra parte, el ofrecimiento de la visión de los que lo definen, quienes buscan formar opinión en el sentido que desean y obtener que ellas sean adoptadas por las mayorías. En ambos elementos, interpretación y oferta, la ideología juega un papel decisivo.

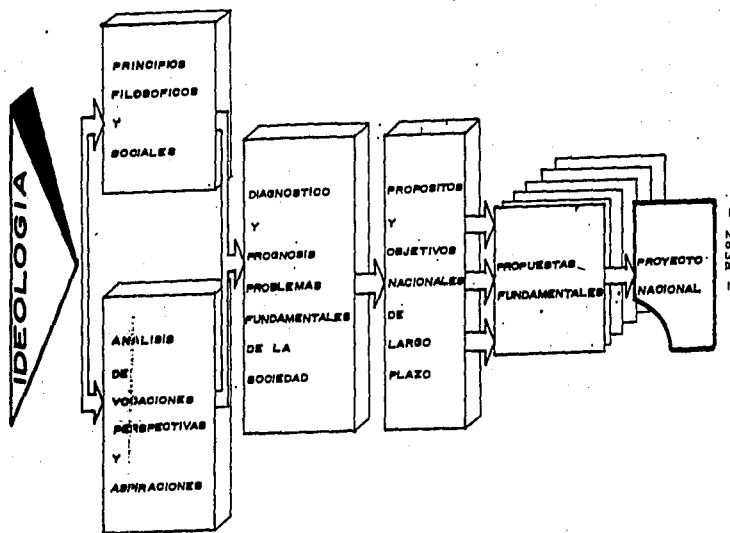
En el cuadro No 9, pág.203a, "Planificación de largo plazo. Definición de un proyecto nacional", mostramos esquemáticamente lo que podría ser su modo de gestación. En él suponemos el caso de un proyecto nacional que se genera con el objeto de servir de base a un movimiento de opinión, por lo tanto será una expresión que supere lo simplemente intuitivo. Los elementos del proceso señalados en el gráfico tienen el siguiente contenido:

a) "IDEOLOGIA". Hemos analizado antes su significado y en este capítulo hemos afirmado que tiene una participación decisiva en la determinación del proyecto nacional y que esta participación es legítima e inevitable. La hemos dibujado en forma de cuña para remarcar la idea de que penetra no sólo todos los elementos que mostramos en la gestación del proyecto nacional, sino que va a estar presente a lo largo de todos los procesos de la planificación, si bien con distintos grados de influencia.

b) "PRINCIPIOS FILOSOFICOS Y SOCIALES". Se desprenden directamente de la ideología y son su expresión más elevada. Constituyen los elementos orientadores para cualquier decisión que se vaya a tomar cuya importancia exija su conside-

CUADRO No. 09

PLANIFICACION DE LARGO PLAZO DEFINICION DE UN PROYECTO NACIONAL



ración ideológica. Por esta razón los hemos considerado en primer término en el proceso de definición de un proyecto nacional.

c) "DIAGNOSTICO Y PROGNOSIS DE LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD". Se hacen para aspectos globales y para los cuatro sistemas que componen el sistema social. Los individuos, grupos, sectores y clases que componen una sociedad tienen una conciencia sobre lo que los grandes problemas y obstáculos que pesan sobre ella, a veces esta conciencia no pasa de ser la proyección de lo que los afecta directamente, a lo que dan una importancia desproporcionada, pero algunos, tal vez los mejor dotados, tienen una visión amplia que les permite comprender que es lo más importante en este sentido. La transformación de esta conciencia en análisis concreto y la proyección del significado y alcance de los problemas es uno de los pilares sobre los que se construyen los proyectos nacionales.

d) "ANALISIS DE VOCACIONES, ASPIRACIONES Y PERSPECTIVAS". La vocación de una sociedad nacional es la inclinación natural que se supone tiene esta hacia determinadas formas de producción, organización, relaciones sociales, etc. Su determinación involucra el examen de sus aspectos culturales, ecológicos, económicos y políticos. Las tradiciones, usos, costumbres, modos de vida, hábitos, etc. no pueden dejar de ser considerados en el proyecto nacional; ellos son un factor de

enorme importancia, ya sea en el sentido de impulsar el proyecto o, al contrario, de frenarlo o llevarlo al fracaso. El potencial de recursos naturales con que cuenta la sociedad y su composición es decisiva en el juicio sobre su vocación, la naturaleza determina en gran parte la orientación de las sociedades en casi todos los aspectos. También el acervo de recursos económicos y las capacidades técnicas existentes son decisivas tanto en la velocidad con que se pueden implementar los proyectos como en su factibilidad. Finalmente, pero no menos importante, es la consideración de las estructuras políticas las que pueden ser adecuadas para llevar adelante el proyecto o pueden necesitar de modificaciones o profundas transformaciones previas para no impedir su éxito. Ya comentamos brevemente la importancia de que el proyecto nacional sea expresión de las aspiraciones de las mayorías, sin embargo esto siempre es ponderado por la coincidencia que exista entre ellas y los principios ideológicos que inspiran el proyecto. Los grandes líderes, creadores e impulsores de proyectos nacionales históricos, no sólo fueron capaces de interpretar lo que los pueblos querían sino también de señalarles caminos y ofrecerles nuevas alternativas. En algunos casos la oferta de una visión que busca formar opiniones es más importante que la simple interpretación de lo que los pueblos desean.

El análisis de las perspectivas de una sociedad está en gran parte ligado a la prognosis, pero hay que analizar también la proyección que tendría la aplicación práctica de algunas

alternativas de propósitos y soluciones que se estén estudiando.

e) "PROPOSITOS Y OBJETIVOS NACIONALES DE LP". Es el resultado de los trabajos anteriores, conjunta los juicios, opiniones, antecedentes, estudios, interpretaciones, los permea nuevamente con los principios ideológicos y generalmente trata de conseguir su coherencia y un cierto grado de factibilidad. Expresa las aspiraciones y soluciones que el proyecto nacional considera como fundamentales para la sociedad en lo global y en todas las estructuras que la integran.

f) "PROPUESTAS FUNDAMENTALES". Este elemento comprende la transformación de lo anterior en medidas concretas a realizar para su logro. La conjunción de los propósitos y objetivos de LP y estas propuestas fundamentales, esto es objetivos y acciones, es lo que le da al proyecto nacional el carácter de plan en el sentido que hemos definido este concepto. Naturalmente, las acciones propuestas no pueden estar detalladas ni expresadas con gran precisión, basta con que sirvan como guía de concreción.

g) "PROYECTO NACIONAL". Ya definimos lo que es. Su presentación varía principalmente según los objetivos que se persigan. En su contenido deben estar presentes esencialmente los propósitos y las propuestas fundamentales, pero es útil

agregar cualquier información que justifique y aclare su contenido.

14.4.- PROYECTO NACIONAL Y PLANIFICACION.

Generalmente, la definición de proyectos nacionales se hace en la búsqueda de consensos políticos y de generar una movilización social que apoye los propósitos que sustenta el proyecto y a las personas o grupos que lo difunden. Estos objetivos definen la forma de presentación del proyecto nacional.

Hay estudios socio políticos cuyas conclusiones demuestran que para impactar a la opinión pública y conseguir movilización social es poco útil y hasta puede ser contraproducente la presentación de proyectos detallados y muy estructurados técnicamente. Que es más conveniente ir hacia los sentimientos que hacia la razón y que esto se consigue mejor con la presentación de unas pocas "ideas-fuerza" bien seleccionadas y convincentes. Por ello, aunque se disponga de proyectos nacionales completos y detallados, su presentación y difusión pública se hace de acuerdo al criterio descrito.

Se puede verificar que existen distintos TIPOS DE PROYECTOS NACIONALES. En cierta forma podríamos asimilarlos a lo que llamamos "modalidades" cuando hicimos un intento de clasificación de planificaciones⁵. Algunos tipos de proyectos que es interesante contrastar son los siguientes:

5.- Ver capítulo 5, apartado 5.5.

a) "REALES" Y "APARENTES". En este caso la diferenciación se hace según las intenciones con que se presenta el proyecto. Siendo este un instrumento de movilización política cabe suponer, y así suele ocurrir en la realidad, que se definan y presenten proyectos que no tengan más objetivo que conseguir apoyo y no exista la intención de realizarlos; en este caso los calificaremos de aparentes. Los proyectos reales, en cambio, son aquellos en que coinciden lo que se presenta y la intención de realización.

b) "AMPLIOS" Y "RESTRINGIDOS". Un proyecto es amplio cuando su contenido es general y comprehensivo, cubriendo todos los aspectos que considera fundamentales. Es restringido cuando muestra sólo aspectos parciales o se limita a expresar ideas-fuerza limitadas. Debe tenerse presente que la presentación de un proyecto amplio puede hacerse en términos restringidos para efectos de su difusión masiva, reservándose la posibilidad de ampliarla a discreción según el sector del público a quién se dirijan las presentaciones.

c) "VOLUNTARIOS O EXPRESOS" Y "RESULTANTES". En el desarrollo o al término de una gestión, lo planificado y ejecutado siempre tiene como trasfondo un proyecto político que se deduce naturalmente de lo ocurrido. Este proyecto puede ser el que se deseaba implementar con la gestión realizada, caso en el cual se calificaría como voluntario o expreso, o bien, ser el producto de una combinación de factores que se conju-

garon en la realidad y que terminaron por generar un proyecto diferente en mayor o menor grado del que se tenía intención de poner en marcha. En este último caso lo llamaremos resultante.

d) También cabe, tal como vimos en modalidades de planificación, hacer distinción entre proyectos IMPLICITOS Y EXPLICITOS, CONSENSUALES E IMPUESTOS, IMPERATIVOS E INDICATIVOS, DIVERSIVOS, etc.

Hay momentos en la vida política de las sociedades en que se dan circunstancias que favorecen la creación o afinación de los proyectos nacionales existentes. Es el caso de la ocurrencia de grandes cambios sociales o de crisis profundas en las que se necesitan soluciones de gran urgencia y magnitud.

Hechos menos dramáticos, pero también significativos, son los del desarrollo de campañas electorales en el seno de sociedades democráticas. Son varios los factores que contribuyen en estos casos a revisar, afinar o replantear los proyectos nacionales. Uno, tal vez el más importante, es que una campaña política constituye una buena oportunidad para hacer una auscultación de las inquietudes de la sociedad y actualizar la interpretación de sus aspiraciones. Por otra parte, la necesidad de hacer públicas las intenciones en "plataformas políticas" o "programas de gobierno", obliga a los grupos o partidos que buscan el poder a poner al día los proyectos nacionales que los respaldan.

Dijimos que el hecho de que la finalidad primórdial en la definición de un proyecto nacional no fuera su posterior utilización en el proceso de planificación, obligaba a reelaborarlo con este objetivo, respetando desde luego su contenido esencial y las intenciones que expresa. Este proceso tiene que entregar como producto un marco de referencia integrado y coherente para la planificación de MP y para el planteamiento de planes específicos de LP que atiendan temas y problemas fundamentales. Vimos también que entre los antecedentes que consideran para formular los planes de MP se incluyen las plataformas políticas, programas de gobierno y el conjunto de peticiones, sugerencias y conocimientos sobre la realidad recopilados en las campañas políticas.

En la introducción señalamos que en América Latina la divergencia entre los propósitos y acciones postulados por los planes y las intenciones contenidas en los proyectos nacionales reales de los gobiernos fueron la causa principal del escaso éxito de la planificación oficial. En ese caso el problema fue que los planes se formularon con base en un proyecto nacional aparente que estaba inspirado en los acuerdos de la Alianza para el Progreso, comprometidos con el gobierno de Estados Unidos.

De los análisis que hemos hecho sobre planificación y proyectos nacionales y de la experiencia anterior, se podrían deducir varias proposiciones generales acerca de la relación existente entre planificación y estos proyectos. Algunas de ellas serían:

- a) Para que la planificación sea efectiva, esto es, para que cumpla su objetivo técnico de ser concretada en acciones, es necesario que sea coherente con el proyecto nacional real.
- b) El proyecto nacional siempre existe, aún cuando sólo se manifieste como proyecto resultante. De la misma forma, siempre hay planificación aunque sea de manera parcial y no formalizada.
- c) La planificación efectiva siempre se corresponde con el proyecto nacional real.
- d) Se puede hacer planificación nacional efectiva aún cuando no se disponga de un proyecto nacional explícito. En este caso, la planificación influirá en la determinación del proyecto nacional resultante, pero será muy difícil pre establecer u orientar el sentido de este.

14.5.- OTROS PLANES DE LARGO PLAZO.

El proyecto nacional no agota las necesidades de planificación de LP. En cualquiera de los ámbitos de la actividad social puede presentarse la necesidad de planes de LP que cubran aspectos generales o específicos.

En la segunda parte mencionamos que este tipo de planes puede necesitarse por razones de orden técnico, preventivo o político. Debemos agregar los casos que implican cambios profundos en las estructuras sociales. Desde luego, caracterizamos sólo lo más importante aunque todas o algunas de las razones citadas se pueden dar en conjunto.

Para diferenciar estos planes de los proyectos nacionales los hemos dado el nombre de "planes de largo aliento". Luego, la planificación nacional de largo plazo se compone de dos clases de productos:

- a) Proyectos nacionales, que ya definimos, y
- b) Planes de largo aliento, cuya definición sería la siguiente:

PLANES NACIONALES DE LARGO ALIENTO SON AQUELLOS CUYAS CARACTERISTICAS EXIGEN UNA DIMENSION TEMPORAL SUPERIOR A LA ESTABLECIDA COMO MEDIANO PLAZO.

Una de las características de los planes de largo aliento es que su dimensión temporal les es propia, no se ajusta a límites generales sino que debe responder a las necesidades específicas del tema que tratan. Así, hay planes de largo aliento que superan por muy poco al MP, otros que pueden definirse en términos semejantes al proyecto nacional, cuando este está acotado en el tiempo y, también, algunos cuyo horizonte temporal esté indefinido, aunque se establezcan cortes en el tiempo de sus objetivos para efectos prácticos.

A diferencia de los proyectos nacionales, estos planes se elaboran principalmente como elementos integrantes del proceso de planificación, por lo tanto, su estructura formal está diseñada de manera coherente con las necesidades del proceso de MP.

Generalmente, los planes de largo aliento, por su magnitud e importancia, aparecen explícitamente mencionados en los proyectos nacionales, lo que es indicativo de que están directamente relacionados

con las grandes aspiraciones de la sociedad o de son decisivos para la consecución de sus más importantes propósitos.

Entre los planes de largo aliento que obedecen en lo principal a razones políticas podemos citar:

a) El caso de preparación bélica contra el exterior con fines de dominio, de revancha o que supone la seguridad nacional bajo amenaza potencial o real. Como ejemplos claros tenemos al Tercer Reich en la primera mitad de este siglo, y en la segunda los planes armamentistas que generó la Guerra Fria.

b) Los planes de desarrollo social de zonas fronterizas que colindan con vecinos poderosos y agresivos, las que si son descuidadas corren el riesgo de ser absorbidas por aquellos, suelen dar lugar a planes espaciales globales que pueden tener una dimensión temporal indefinida.

c) Los programas de atención a la pobreza crítica, o de solidaridad, pueden clasificarse en este grupo, cuando su objetivo más que el desarrollo social es el apaciguamiento o la anulación del estallido de conflictos potenciales. En la medida que no se dé soluciones efectivas a los problemas en el mediano plazo, estos planes necesitan aplicarse durante periodos de tiempo prolongados.

Los planes de largo aliento que se realizan por razones técnicas son más conocidos, tienen un mayor acopio de experiencia práctica, y no es necesario extenderse en su explicación. Se refieren, por ejemplo, a la formación de infraestructura básica en comunicaciones; electricidad; exploración, explotación y refinación de petróleo; otros proyectos energéticos; incorporación de áreas desaprovechadas del espacio nacional; exploración del espacio interestelar; etc.

Podemos citar dos casos que responden a la categoría de razones preventivas para su elaboración:

- a) La dotación de servicios y la preservación de la CALIDAD DE VIDA en las grandes urbes, especialmente en los casos de crecimiento demográfico explosivo.
- b) La protección, recuperación y mejoramiento del ECOSISTEMA, que no ha sido atendida suficientemente hasta ahora, deberá generar muy pronto una gran cantidad de planes de largo aliento globales y específicos. Probablemente ellos serán supra nacionales y exigirán grandes esfuerzos en lo científico, lo técnico y en la concertación de acuerdos internacionales de gran envergadura.

El tema de las reformas de las estructuras sociales, y nos referimos a las que componen los cuatro sistemas que conforman la sociedad, es uno de los más delicados y no suele abordarse con frecuencia en la planificación real. Ya mencionamos que los cambios en lo económico y en lo político, siendo problemáticos, son menos difíciles de realizar que los cambios en lo cultural, los cuales aún teniendo con-

senso social y contando con voluntad política resulta lentos y escabrosos.

La modificación de aspectos ancestrales de la cultura de los pueblos, especialmente cuando se relacionan con condicionamientos de raíz religiosa, son especialmente dificultosos, ya se trate de hábitos de alimentación, de trabajo, de reproducción biológica, de modos de producción, etc.

En el campo de las transformaciones de estructuras económicas, políticas y administrativas, podemos mencionar los planes de modernización que se llevan a cabo hoy día en muchos países latinoamericanos.

Planes de transformación social que se relacionan estrechamente con las raíces culturales de la sociedad son, por ejemplo, los de incorporación de población nativa a la vida moderna y a los mercados de consumo y producción; también puede mencionarse los planes de control demográfico.

CAPITULO 15.

PROCESO INTEGRADO DE PLANIFICACION.

15.1.- INTRODUCCION.

La integración de los planes nacionales que se producen en una misma dimensión temporal, integración horizontal, fué examinada en cada uno de los procesos respectivos y se adelantaron algunos antecedentes acerca de la relación y coherencia que debe guardarse con las otras dimensiones temporales.

En cuanto a la integración inter temporal o vertical, debe en primer término comprobarse si se cumplen las condiciones que establecimos como indispensables para la integración de procesos de planificación:

$$I_p = f (A, R, K, C, P, S)$$

en que:

A.- El campo de actividad que abarca la planificación nacional cumple la condición de ser común para las tres dimensiones temporales empleadas. Aunque hubiera imprecisiones en su anotación estas serían las mismas para los tres casos, lo que no invalidaría la conclusión.

R.- La relación de interdependencia e interacción entre el conjunto de planes que produce el proceso se cumple amplia-

1.- Ver capítulo 4, apartado 4.5.

mente en lo intra y lo inter temporal. Esto es lo que le otorga la característica sistémica a la planificación nacional.

K.- En la forma que hemos planteado el proceso este no tiene solución de continuidad. Así ocurre en el lapso que corresponde al mediano plazo en que los planes de CP se suceden uno a otro anualmente. Se supone que la misma forma de enlace se da entre los planes de MP dentro de los límites temporales del Proyecto Nacional, estén estos fijados o no.

C.- Hemos insistido en la coherencia intra e inter temporal como uno de los elementos básicos del proceso. En la relación inter temporal comentamos la necesidad de correspondencia entre los planes para que los de menor plazo dispusieran de información suficiente para su elaboración. Esto no significa que su contenido deba provenir exclusivamente de los planes de plazo más largo, si así fuera serían innecesarios.

P.- El proceso de planificación nacional es permanente en el sentido que no se interrumpe durante el lapso de vigencia de los planes, como vimos al analizar los procesos de las tres dimensiones temporales.

S.- Hay simultaneidad en el desarrollo de las fases del proceso:

a) en el caso de planes que corresponden al mismo lapso de vigencia las fases del proceso se realizan al mismo tiempo y coordinadamente.

b) para planes de la misma dimensión temporal pero de distinto periodo de vigencia² se cumplen al mismo tiempo distintas fases del proceso.

c) En planes de distinta dimensión temporal, se pueden estar verificando fases iguales o distintas en un mismo momento.

El análisis efectuado es válido tanto para la planificación nacional como para la planificación económica, cuando esta se hace con carácter nacional. Cabe recordar, además, que hemos conceptualizado en términos prácticos la planificación nacional suponiéndola con énfasis en lo económico.

Los propósitos de este capítulo son analizar la integración de los procesos temporales de CP, MP y LP de la planificación nacional y económica, realizar comentarios acerca de estos procesos y discutir algunos de los temas importantes y controvertidos en esta materia.

15.2.- COMPARACION DE LOS PROCESOS DE LP, MP Y CP.

La principal causa y fundamento de las diferencias entre los contenidos de los planes y entre los procesos de planificación de LP, MP y CP es su diferente cercanía a la ejecución. El grado de intermediación que necesita lo que postulan para ser convertido en acciones influye de manera directa tanto en la sustancia como en la forma de sus expresiones.

2.- Caso de los planes de los periodos N-1, N y N+1.

Una de las diferencias que ya hemos comentado es respecto del nivel de generalidad que permite el contenido de los planes. Normalmente, en la medida que se acercan al momento de su ejecución, los planes necesitan expresarse en términos más precisos. En el LP, y aún en el MP, es posible dejar para decisión posterior algunos aspectos como asignación específica de responsabilidades, o detalles respecto a disposición de recursos, momentos o secuencias operativas. En cambio, en la planificación anual y más todavía en la programación operativa no pueden postergarse las decisiones. Esto es válido no sólo en la planificación nacional. En las corporaciones, la planificación estratégica, con su función orientadora y decisiones fundamentales, cabe sólo en el nivel de alta gerencia y para el largo plazo; hacia los estratos inferiores de la organización y para plazos menores, la planificación se va haciendo cada vez más específica y detallada.

Otro importante factor de diferencia, que comentaremos especialmente al analizar los planes de corto plazo, es el referente al énfasis con que los procesos atienden los problemas coyunturales y estructurales del sistema social. Hicimos notar que la planificación anual tenía que poner obligadamente su acento en los problemas coyunturales y que sus productos eran una "síntesis dialéctica de las intenciones expresadas por los planes de MP y las exigencias planteadas por lo contingente". Los planes de mayor plazo, en cambio, sin descuidar las limitaciones que las circunstancias les impondrán, bajo la pena de perder realismo, deben preocuparse más de las soluciones necesarias para los problemas llamados estructurales, esto es, aquellos de mayor envergadura y significación que requieren de periodos más prolongados para ser resueltos. En los planes de LP y MP se determina

el tipo de solución a estos problemas y la factibilidad y velocidad posible de los cambios necesarios; en los de CP se establecen los momentos oportunos para aplicar las medidas postuladas.

Los factores anteriores explican las diferencias que se verifican en el tipo de tratamiento que se dá a las variables sociales en los tres procesos y las distintas exigencias en los niveles y calidades de información necesarias para la elaboración de los respectivos planes.

Lo dicho permite comprender con más claridad la afirmación de que cada plan requiere de su propio diagnóstico y pronóstico. Estos elementos tienen que elaborarse para servir al plan que se formula y, por lo tanto, deben proveer de la información específica que este requiere. Es fácil darse cuenta, por ejemplo, que si bien un plan global de CP recibe información válida del plan global de MP, sus requerimientos presentan diferencias muy grandes con el contenido de este y con los antecedentes que le sirvieron como base.

La presión que ejercen los sectores y grupos organizados de la sociedad en defensa de sus intereses durante los procesos de formulación de planes es mucho más evidente en el CP. Esto se explica por el hecho de que estas decisiones serán puestas en práctica con prontitud, en cambio, si las contenidas en los planes de MP no parecen favorables queda todavía la instancia del CP para conseguir que se modifiquen.

Es difícil sacar conclusiones acerca del peso relativo de las expresiones de la ideología en los procesos de planificación. Es indudable que en todos ellos están presentes y no sólo como efecto de haberlo estado en etapas anteriores sino porque vuelven a plantearse

en todos los nuevos elementos que incorpora cada formulación. Resulta tentador argüir que en los planes de menor plazo, dado que se requieren decisiones más pragmáticas, los sesgos ideológicos se hacen menos factibles, pero es difícil sostenerlo porque, aunque menos ostensibles en este caso, su influencia sobre la realidad resulta mucho más efectiva. De lo que no cabe duda es que, en el caso de divorcio entre la planificación de MP y la de CP, la única que ejerce influencia efectiva es esta última y, por lo tanto, la raíz ideológica del proyecto nacional resultante habrá que buscarla en las decisiones de los planes de corto plazo que hayan sido ejecutadas.

Un tema que se discute mucho y al que se acostumbra adjudicar más responsabilidad de la que le corresponde en los eventuales fracasos de la planificación, es el de las características de los técnicos y expertos que trabajan en los distintos procesos. Las dificultades que se presentan particularmente en el área de la vinculación del CP y MP suelen explicarse por las diferencias que existen entre los técnicos que operan en el CP y los que lo hacen con los planes del MP. Se dice que los problemas se generan porque hay distintos estilos de trabajo, de interpretación de la realidad y hasta de lenguaje. Ellos mismos se acusan mutuamente: los de CP dicen que los de MP no comprenden las necesidades prácticas y que no son capaces de "aterrizar" sus proposiciones; estos, a su vez, reclaman que los de CP carecen de visión perspectiva y de que se dejan ahogar por lo inmediato, lo que les impide poner en práctica lo realmente importante. Es posible que en ambos casos haya algo de razón, pero hemos visto que, al menos en

América Latina, hay factores más importantes para explicar la causa de la desvinculación entre los planes de MP y CP3.

Independientemente de lo anterior, debe reconocerse que las cualidades necesarias para operar eficientemente en los tres procesos tienen diferencias dignas de examinarse, aunque es necesario prevenir que el análisis se refiere sólo a aspectos generales y tendencias y que, a pesar de ellas, es necesario que en todos los procesos se combinen en algún grado diferentes tipos de capacidades y atributos de los participantes. Con las limitaciones señaladas podemos mencionar las siguientes características:

a) El proyecto nacional, con sus principios ideológicos, su visión de largo de plazo y su interpretación de las grandes aspiraciones e ideales, necesita de intelectuales preocupados de la sociedad en un amplio sentido, al mismo tiempo que de estadistas con buena formación macropolítica y de técnicos del más alto nivel, capaces de evaluar la factibilidad social de las proposiciones. Tal vez en este tipo de problemas pensaba Mannheim cuando proponía a sus "intelectuales desarraigados" para hacerse cargo de la planificación nacional.

En el caso de los proyectos de largo aliento, la responsabilidad debiera recaer en los expertos de mayor preparación en el tema respectivo, además de los que aporten la visión social e ideológica.

b) Los planes de MP, que llevan a un mayor nivel de concreción el proyecto nacional, ajustan para el período los pla-

nes de largo aliento y establecen las decisiones que buscan solucionar problemas estructurales, cumplen promesas de campañas y dan factibilidad técnica y política a las proposiciones de acción, necesitan principalmente de estadistas, políticos y técnicos con amplia comprensión de las áreas que se cubren.

c) Para el CP tiende a predominar la necesidad de elementos con visión ejecutiva, capaces de resolver con rapidez, con un gran conocimiento institucional y con dominio de las cosas prácticas y de las limitaciones reales del sistema. Debe tenerse presente que sobre ellos recae principalmente la responsabilidad de coordinarse y entenderse con los niveles operativos.

15.3.- INTEGRACION DE LOS PROCESOS.

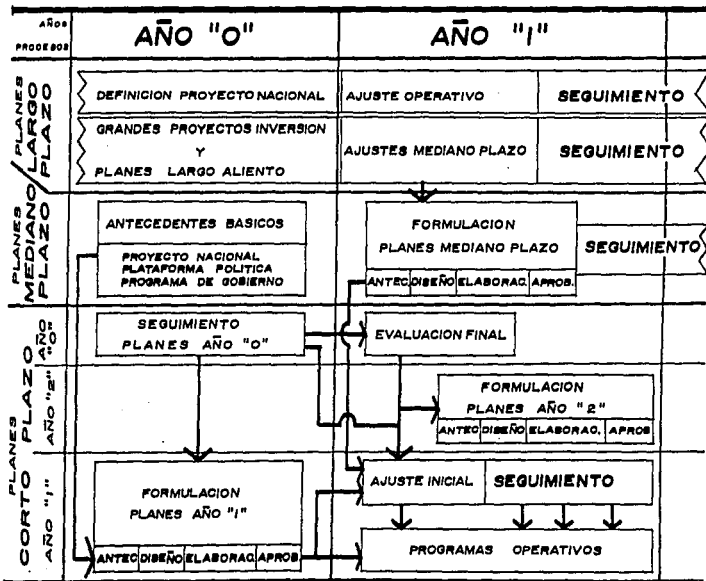
Al revisar los procesos horizontales de planificación examinamos la forma en que los productos del proceso de la dimensión temporal de mayor plazo inmediato servían de marco de referencia y debían ser incorporados y considerados en cada caso. En la introducción a este capítulo vimos como se cumplen las condiciones necesarias para que la integración vertical de los procesos sea posible. Ambos antecedentes constituyen el punto de partida para analizar los aspectos más importantes del esquema.

En el cuadro 10, pág.303a, se presenta un esquema de la "Integración de los procesos de planificación" (A) válido para el período de vigencia de los planes de MP. En el se consideran los procesos de

CUADRO No.10

INTEGRACION PROCESOS PLANIFICACION (A)

AÑO I: PRIMER AÑO VIGENCIA PLANES MEDIANO PLAZO



1 303A -

LP, MP y CP, en los años inicial, intermedio y final del periodo de MP; además se han incorporado el año 0, previo al comienzo del periodo de MP considerado, y los años M1 y M2 representativos de los comprendidos entre los tres básicos. Hacemos el supuesto que estos últimos son iguales al año N/2 en todos los aspectos del proceso.

El cuadro citado muestra la importancia de la referente de MP. Para este periodo se ajustan los planes de LP, se formulan y aplican los de MP y se orientan y controlan los de CP.

Los planes de LP los hemos presentado superando en dimensión temporal al periodo de MP, lo que debe ocurrir generalmente, salvo en los casos de cambios radicales de gobierno en que se asuma un proyecto nacional totalmente diferente. De todos modos, los planes de largo aliento que están en ejecución raramente son suspendidos o eliminados. En ambos casos, al inicio de un periodo de MP, especialmente cuando se trata de un cambio de gobierno, radical o no, es indispensable efectuar una revisión de estos planes y ajustarlos para decidir en el contexto de las intenciones y prioridades para el nuevo periodo modificaciones en su contenido o, en el caso de los planes de largo aliento, una reformulación que permita decidir la parte de ellos que se llevará a cabo y la correspondiente reprogramación para el periodo.

La integración del proyecto nacional en el proceso de MP, se logra directamente por la consideración del ajuste inicial que se le ha hecho y, también, por medio de los contenidos de los documentos especiales tales como la plataforma política, el plan de gobierno, los compromisos de campaña, etc, que están directamente inspirados en él.

La reformulación de los planes de largo aliento tiene precisamente como objetivo facilitar su consideración por la planificación de MP.

La integración de los planes de MP en el proceso de CP depende en parte importante de la correspondencia técnica y orgánica que exista entre los productos de ambos procesos⁴. Como los planes de CP tienen que definirse orgánicamente de acuerdo a las necesidades de ejecución ya que irán a ella sin intermediación, su estructura reflejará muy cercanamente la organización con que esta opera, lo que se explica principalmente por la exigencia ineludible de asignar recursos y responsabilidades, en consecuencia, los planes de MP tienen que estar elaborados de manera que sean funcionales para su utilización en la estructura de planes del CP. Esto no obliga a que ambas estructuras de planes sean iguales, basta con que los productos del MP puedan ser "traducidos" con facilidad a los esquemas de CP. Por lo demás, la misma condición deben cumplir el proyecto nacional y los planes de largo aliento respecto del MP, que es su intermediario con el CP.

En el proceso de planificación nacional el año que presenta más dificultades técnicas es el primero del periodo definido como mediano plazo, debido a que en él se concentra la toma de decisiones inicial y, por lo tanto, la formulación de planes en las tres dimensiones temporales.

El gráfico 11, pág. 305a, Integración proceso de planificación(1). Primer año de vigencia planes ME., muestra las tareas prin-

⁴- Damos por descontado que existe unidad ideológica en los procesos y que el Proyecto Nacional en que se inspiran es el mismo. De lo contrario la integración es demasiado problemática.

CUADRO No. 11
INTEGRACION PROCESOS PLANIFICACION (B)
AÑOS "1" A "N": PERIODO VIGENCIA PLANES MEDIANO PLAZO

AÑOS	"0"	"1"	"M1"	"N/2"	"M2"	"N"	"N+1"
MODIFICACIONES	AJUSTE OPERATIVO → PROYECTO NACIONAL → SEGUIMIENTO →						
	AJUSTE PARA M.A. → PROYECTOS Y PLANES LARGO ALIENTO → SEGUIMIENTO →						
FORMULACION	FORMULACION		SEGUIMIENTO →			AJUSTES →	
EVALUACION	EVALUACION AÑO 0		EVALUACION AÑO N/2-1		EVALUACION AÑO N-1		
OPERACION		FORMULACION AÑO 2		FORMULACION AÑO N/2+1		FORMULACION AÑO N+1	
PLANIFICACION	SEGUIMIENTO AÑO "1"			SEGUIMIENTO AÑO "N/2"			SEGUIMIENTO AÑO "N"
	PL OPERATIVOS			PL OPERATIVOS			PL OPERATIVOS

- 305A -

cipales a que debe abocarse la planificación nacional en el año 1 del periodo de MP. Para facilitar la comprensión señalamos también algunos aspectos del año anterior, año 0. Una breve descripción de estas tareas y su enlace sería:

- a) El proyecto nacional se reformula, si cabe, y se ajusta para que sirva al propósito de orientar el proceso de planificación de MP. Esta tarea tiene como antecedentes lo planteado y recogido en el año anterior y debe cumplirse como primera etapa del proceso de formulación del periodo.
- b) Los planes de largo aliento también deben ser reformulados y ajustados al comienzo del periodo. Sus antecedentes fundamentales son las evaluaciones de los avances logrados hasta el año anterior.
- c) El proceso de formulación de los planes de MP, tiene que realizarse aceleradamente en los primeros meses del año inicial, especialmente en el caso de que se desee hacer modificaciones importantes en lo que se venía haciendo tradicionalmente. Los planes y las decisiones que estos contienen no van a estar afinados hasta que el año está avanzado, por lo que va a ser necesario entregar previamente orientaciones operativas, las que se pueden obtener como avances desde los trabajos que se realicen en el diseño exploratorio.
- d) Los planes de CP que operarán en el año 1, que fueran formulados en el año 0, deberán experimentar un ajuste inicial que los haga coherentes con los propósitos del nuevo periodo. La necesidad de evacuar avances de orientaciones desde el diseño exploratorio de MP es para atender este pro-

blema. Debe subrayarse que en este lapso la programación operativa necesita de gran flexibilidad y capacidad de adaptación.

e) La formulación de planes de CP para el año 2 normalmente alcanza a recibir la orientación de los planes aprobados para el MP.

15.4.- PARTICIPACION. CENTRALIZACION. NEUTRALIDAD.

La presentación esquemática que se hizo de los procesos no permitió el análisis de algunos temas que son de gran importancia, que han sido objeto de distintos enfoques en la planificación nacional y la económica y sobre los que se han desarrollado interesantes polémicas, si bien hay que reconocer que los enunciados de principio han sido escasamente traducidos en aplicaciones prácticas.

La participación de la sociedad en la planificación nacional es aceptada casi sin discusión como una necesidad y un derecho. Lamentablemente, tal vez por las dificultades de su aplicación práctica, se presta fácilmente para actitudes demagógicas o para canalizar la manifestación de aspiraciones que no pueden ser satisfechas.

Al analizar los aspectos generales de la participación en los procesos de planificación de campos de actividad complejos, establecimos que esta tenía tres sentidos fundamentales: "aporte, compromiso y entendimiento"; que la planificación sólo podía llegar a ser tan democrática como lo era el sistema en el cual operaba, pero nunca más

que el. en cambio, si podía quedar por debajo de esta cota por distinto tipo de razones! también dijimos que en algunos casos la participación no era conveniente. Estas ideas son válidas para la planificación nacional en general aunque, como es natural, se manifiestan con características propias en cada actividad.

LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACION NACIONAL CONSISTE EN QUE ESTA O SECTORES AMPLIOS DE ELLA SE INVOLUCREN DIRECTAMENTE EN LA TOMA DE DECISIONES QUE ESTOS PROCESOS IMPLICAN, O INDIRECTAMENTE COLABORANDO EN SU GESTACION POR MEDIO DE LA ELABORACION DE ANTECEDENTES PARA LA FORMACION Y ADOPCION DE CRITERIOS, APOYANDOLA Y GUIANDOLA CON SUS CONOCIMIENTOS Y OPINIONES O COMPROMETIENDOSE EN LAS GESTIONES FUTURAS QUE LOS PLANES ESTABLEZCAN.

En la definición del proyecto nacional la participación se produce generalmente a través de los canales políticos que existen en el sistema social. Los ajustes que se hacen al comienzo de cada período de mediano plazo cuentan con los aportes recibidos durante las campañas electorales y los medios directos e indirectos de que se disponga para captar la opinión pública. En este caso, la participación más directa de la sociedad se orienta hacia actores sociales representativos y sectores de mayor vuelo intelectual.

Los planes de largo aliento pueden ofrecer buenas posibilidades de apertura a la participación de amplios sectores de la sociedad, además de que en muchos casos necesitan de un alto grado de aporte, comprensión y compromiso. Es el caso de la defensa del medio ambiente, del desarrollo y mantenimiento de los servicios en las metrò-

polis, de los programas de solidaridad, de planes que impliquen transformaciones culturales, etc. En el caso de planes o proyectos de índole más técnica, la participación tiene limitaciones naturales.

En general, la experiencia es de que los sectores y estratos de la sociedad son proclives a participar sólo en aquello que entienden y en lo que los afecta más directamente. Es común, también, encontrar resistencia a gastar esfuerzos en materias que parecen distantes o a las que se mira con escepticismo debido a que durante muchos años no han tenido respuestas adecuadas o han sido objeto de múltiples postergaciones.

Hay temas en que es más fácil interesar a la sociedad. Entre ellos pueden citarse los problemas de la educación y la salud, el urbanismo y sus servicios, obras comunitarias, deporte, etc., especialmente en pueblos pequeños.

En cuanto a la participación del sector privado en el área económica se está produciendo un importante avance. Uno de los problemas para conseguirla era que no se disponía de organizaciones representativas con las cuales dialogar con el Estado. La tendencia actual, al menos en el sector empresarial, es el fortalecimiento en este sentido con la creación de organismos que agrupan y representan sectores de actividad, a los que se dota con fuertes equipos de asesoría técnica. Los trabajadores parecen estar retrasados todavía, manteniéndose en un nivel tradicional de organización y de objetivos, los que todavía están demasiado ligados a sus intereses inmediatos y carecen de la proyección nacional en que podrían plantearse.

Un tema que ha sido objeto de grandes polémicas ha sido el de "centralización vs. descentralización" en planificación nacional. Tal como en participación, en esto hay consenso de que es preferible y conveniente planificar de la manera más descentralizada posible. Pero, para efectos prácticos, no se puede plantear el problema como una característica que se quiera dar voluntariamente a la planificación en forma independiente del contexto en que se esté aplicando. La respuesta al problema no es simple y con frecuencia el ideologismo o las interpretaciones intencionadas priman por sobre las razones objetivas. Pesa, además, el hecho de que se haya identificado a los sistemas socialistas con la "planificación centralizada" como si esta característica fuera propia del socialismo y no de las circunstancias en que este se ha desenvuelto.

En planificación nacional, o en la económica, es un enfoque errado plantearse el dilema de centralización versus descentralización como si se tratara de una alternativa que se puede elegir con criterios metodológicos. Hay acuerdo en que es mejor trabajar de la manera más descentralizada posible, pero el nivel y forma de la descentralización están en función elementos externos a la planificación misma.

Dado que la planificación es esencialmente una toma de decisiones sobre acciones a realizar en el futuro, el grado de descentralización con que se pueda efectuar dependerá del nivel de descentralización que tenga la toma de decisiones en el sistema. En otras palabras, dependerá de la forma en que estén estructuradas las relaciones de poder en la sociedad.

En un sistema social autoritario y centralizado, plantear una planificación descentralizada es ineficiente porque no guarda coherencia con el sistema. Por el contrario, en un sistema descentralizado en que los sectores y regiones disponen de autonomía decisional, es la planificación centralizada la que resulta ineficiente. Por esta razón, si existe un sector privado importante y una sociedad civil activa, el intento de centralizar autoritariamente la planificación nacional en el sector público está condenado al fracaso.

Sobre el tema de la neutralidad de la planificación hicimos un comentario general acerca de que cabe aceptar que la planificación como tecnología formal sea neutral, pero que en la medida que se aplica a las cosas prácticas deja inmediatamente de serlo. Esto es fácilmente comprobable en la planificación nacional y en la económica. El análisis de los procesos de planificación nos muestra que todo el esquema decisional para la formulación y seguimiento de los planes está impregnado por las ideologías de los que tienen la responsabilidad de la toma de decisiones.

Si analizamos cada uno de los pasos, fases y etapas que tienen lugar en el proceso de planificación, podríamos constatar en ellos la presencia includible e indispensable de las interpretaciones ideológicas. Desde luego, ellas se dan con distinto grado de intensidad, no es igual la incidencia de lo ideológico al decidir un objetivo el proyecto nacional que al tomar la decisión sobre alternativas de un proyecto de inversión en un sector económico.

15.5.- ITERATIVIDAD EN LOS PROCESOS.

La presentación que se hizo de los procesos de la planificación nacional puede causar la impresión de que ellos se efectúan cumpliendo paso a paso las etapas, de manera completa y lineal. Así, pareciera que en la formulación inicial, el proceso inter temporal lógico consistiera en ir descendiendo desde el proyecto nacional y los planes de largo aliento a los planes de mediano plazo y de estos a los de corto plazo sin vaivenes ni interrupciones. De la misma manera, en cada dimensión temporal se empezaría con lo de mayor globalidad para ir pasando en etapas sucesivas a los demás planes, que obtendrían del primero sus límites y orientaciones.

El caso ficticio que reseñamos en el párrafo anterior es lo que se denomina planificación en cascada⁷ y suele emplearse en situaciones en que la planificación es sólo una manifestación aparente que se realiza como una formalidad carente de objetivos prácticos.

La realidad es muy diferente, tanto en los procesos inter como intra temporales rigen las condiciones de interdependencia e interacción entre los planes del sistema. Por ello, durante la formulación, las orientaciones provenientes de los niveles más generales no pueden fijarse rigidamente ni suponerse definitivas ya que los nuevos antecedentes derivados de la elaboración de los planes pueden demostrar la conveniencia o necesidad de modificarlas.

7.- Cuando presentamos las "relaciones entre planes", usamos el método de cascada, pero dijimos que nos daba una idea errada acerca una supuesta linealidad del proceso. Si ocurre así en una presentación, es fácil imaginar lo ineficaz que será el método al emplearlo con práctica en un proceso de planificación.

Si examinamos como ejemplo el caso del proceso de formulación en una de las dimensiones temporales, veremos que en varios momentos deben producirse aprobaciones parciales antes de continuar el avance de la formulación. Ocurre así con los dictámenes de los diagnósticos y pronosis, con las proposiciones derivadas del diseño exploratorio, con cada una de las versiones parciales, con las conclusiones que se obtienen en los ejercicios de coherencia y, finalmente, en el proceso de aprobación final. Desde luego, una presentación para aprobación implica la posibilidad de desaprobación y ello conlleva la exigencia de reelaboración nueva presentación. De hecho, el trabajo de formulación de planes se efectúa por aproximaciones sucesivas en cada iteración puede afectar a varios o todos los planes del sistema.

Lo mismo ocurre entre los planes de distinta dimensión temporal. La formulación de los planes de corto plazo, su evaluación y revisiones, repercuten sobre los de mediano plazo que deben ser también ajustados para mantenerse al día y seguir teniendo vigencia. A su vez, estas revisiones tendrán efecto sobre los planes de largo plazo.

En el caso en que los planes de mediano plazo han sido hechos con un nivel muy amplio de generalidad es difícil que los cambios o reformulaciones de los de corto plazo tengan pocas consecuencias sobre ellos y no exijan su revisión. Pero esta situación hace dudar de la utilidad real que ellos hayan tenido para la toma de decisiones en el proceso de corto plazo.

CUARTA PARTE.

ESTRUCTURA ORGANICA DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.

En esta última parte completaremos la presentación del SNP analizando la organización que puede dársele para llevar a cabo el proceso de planificación, considerando tanto los agentes públicos como los privados que lo componen, así como las estructuras orgánicas en que estos están agrupados.

En la exposición se examina la forma en que debe estructurarse el aparato orgánico de la planificación, el que comprende el conjunto de organismos y unidades que son los encargados de realizar el proceso en sus diferentes etapas y las expresiones orgánicas de las instancias de compatibilización, aprobación y participación. Se presentan los conceptos de subsistemas básicos y de apoyo en el SNP, se discuten las funciones del organismo central y la forma que deben asumir las relaciones entre los integrantes del sistema para asegurar la eficiencia del funcionamiento de sus procesos y la calidad y efectividad de los planes que produce.

CAPITULO 16

ASPECTOS ORGANICOS BASICOS.

16.1.- INTRODUCCION.

Al definir el SNP1 expresamos que este tenia existencia cuando operaba un proceso de planificación y habia una estructura institucional con organismos y unidades debidamente dotados cuya función era llevarlo a cabo.

En los capitulos de la tercera parte tratamos diversos aspectos del proceso de planificación nacional, anticipando algunas ideas sobre temas institucionales. Para analizar la conformación de la estructura organica del SNP es necesario previamente establecer algunas premisas y fijar límites a su cobertura que sirvan de guía para determinar las unidades componentes, su ubicación e interrelaciones.

De las definiciones dadas y las conclusiones obtenidas en capitulos anteriores2 podemos resumir los siguientes aspectos que consideraremos como premisas condicionantes y que nos servirán de base para el análisis de esta cuarta parte:

- a) La planificación nacional es de cobertura amplia y corresponde al concepto de planificación integral.

1.- Ver capitulo 10, apartado 10.2.
2.- Ver especialmente 9.5 y 10.5.

- b) En la consideración de la estructura orgánica del SNP aplicaremos las ideas de "respeto a las autonomías decisoriales" y "selectividad no excluyente", tal como hicimos para el proceso de planificación.
- c) El SNP está integrado por los organismos y unidades de planificación de los sectores público y privado.
- d) El Estado asume la responsabilidad principal en el funcionamiento del SNP,
- e) Está definido el Organismo Central de Planificación (OCP) en el sector público.
- f) La relación entre los integrantes del SNP no es jerárquica sino "funcional", ya que cada uno depende del organismo, sector, empresa o institución a la que pertenece.

En este capítulo expondremos los conceptos de subsistemas en el SNP; revisaremos un esquema simplificado de la estructura de una administración pública central, lo que nos ayudará a determinar las bases orgánicas del SNP; analizaremos otros integrantes del SNP y las formas orgánicas que puede asumir la participación social y, finalmente, veremos algunos de los aspectos básicos en la construcción y consolidación de un SNP.

16.2.- SUBSISTEMAS DEL SNP.

Si bien la estructura administrativa con que se organice el SNP tiene que guardar correspondencia con la del sector público, su naturaleza le confiere características que hacen necesario considerar al-

gunos aspectos que le son propios y que influyen en su organización formal e informal. Entre ellos podemos mencionar la amplitud de su cobertura y la variedad de sus tareas, la conveniencia de subdividir el proceso de planificación tanto en lo sustantivo como en lo temporal, el amplio rango de la coordinación que debe realizarse, las limitaciones que presenta el tipo particular de relaciones que existe entre los integrantes del sistema, la posibilidad de aprovechar economías de escala en la realización de ciertas tareas, etc.

La división conceptual más importante que se hace de un SNP es en "subsistemas", la que cumple objetivos analíticos y también se utiliza con fines operativos. No es indispensable en todos los casos formalizar orgánicamente los subsistemas definidos para el SNP y, en algunos, puede ser hasta contraproducente. Resulta conveniente hacer la formalización expresa sólo si se desea dar un realce especial a la función que desempeña el subsistema de que se trata.

SUBSISTEMA, DENTRO DEL SNP, SON GRUPOS DE ELEMENTOS DE ESTE QUE SON CLARAMENTE DIFERENCIABLES DE LOS DEMAS QUE LO INTEGRAN POR REUNIR CIERTAS CARACTERISTICAS, O CUMPLIR CIERTAS CONDICIONES, O DESEMPEÑAR FUNCIONES COMUNES A TODOS ELLOS.

Las características o condiciones comunes que distinguen a los integrantes de un subsistema y permiten definir a este, son:

a) Desempeñar funciones dentro de una parte del proceso de planificación que tenga especificidades sustantivas, técnicas,

...cas, de procedimiento o metodológicas claramente definidas, y que ellas se puedan expresar como funciones identificables dentro del proceso.

b) La existencia en la estructura del SNP de unidades orgánicas cuya función básica corresponda a la definida para el subsistema.

c) Que exista la necesidad de una unidad que coordine y centralice tareas y que ejerza cierto grado de tuición técnica sobre el subsistema en su conjunto.

d) Que la definición del subsistema ofrezca una utilidad significativa al proceso de planificación.

Como primera instancia definiremos los SUBSISTEMAS BÁSICOS que se utilizan como el marco de referencia más importante en todos los aspectos procesales y orgánicos. Por ello es necesario definir para estos subsistemas algunas CARACTERÍSTICAS que van más allá de las generales ya enunciadas. Ellas son:

a) Los subsistemas básicos abarcan en conjunto el total de los elementos que integran el SNP y las funciones que este realiza.

b) Las unidades orgánicas que los componen tienen una integración clara en los procesos y en la estructura institucional del SNP y ninguna de ellas puede pertenecer total o parcialmente a más de un subsistema básico.

c) Hay, al menos, una parte del proceso de planificación que puede ser asignada como responsabilidad fundamental a cada uno de los subsistemas básicos.

Del esquema integrado del proceso de planificación podemos inferir dos posibilidades para definir los subsistemas básicos. Una de ellas podría resultar de un corte de tipo formal basado en los alcances temporales de los planes, lo que nos llevaría a definir dos o tres subsistemas claramente diferenciados en cuanto a sus aspectos procesales. Estos serían:

- i) el de planificación de largo plazo,
- ii) el de mediano plazo, y
- iii) el de corto plazo.

O bien, se podría pensar en sólo dos, reuniendo largo y mediano plazo en uno sólo. La segunda posibilidad es considerar el corte de tipo sustantivo definiendo los subsistemas según alcance de variables y espacios, lo que se relaciona directamente con la forma en que hemos concebido el desarrollo de los procesos de planificación. Esta alternativa nos lleva a definir tres clases de subsistemas básicos:

- i) central,
- ii) sectoriales, y
- iii) espaciales.

Si analizamos estas posibilidades según las condiciones generales y particulares que deben cumplir los subsistemas básicos, vemos que ninguna de las dos presenta problemas en lo procesal, en cambio, la segunda ofrece una mejor concordancia con las estructuras administrativas del sector público, la que sería muy difícil establecer en el primer caso. Otra razón que avala la elección del corte sustantivo para la definición de subsistemas básicos es que la división temporal de la planificación acentúa el riesgo de divorcio entre mediano y corto plazo, que ha sido uno de los problemas prácticos de más difícil solución en la experiencia latinoamericana. Por lo tanto, los subsistemas básicos que definimos para el SNP son:

- a) SUBSISTEMA CENTRAL
- b) SUBSISTEMAS SECTORIALES.
- c) SUBSISTEMAS ESPACIALES.

El SUBSISTEMA CENTRAL DE PLANIFICACION tendría a su cargo la formulación y seguimiento de los planes globales y semiglobales de nivel nacional. La definición de sus funciones incluiría la dirección técnica general del proceso de planificación con la obligación de preparar las normas para su desarrollo y el control y evaluación de sus resultados, así como la facultad para hacer recomendaciones y asesorar a los integrantes del SNP en aspectos orgánicos y procesales de la planificación.

La coordinación general es otra de las funciones importantes del subsistema central; su tarea sería vigilar que la coordinación se efectúe adecuadamente en el interior de cada subsistema y tomar a su

cargo, cuando fuera necesario, la coordinación entre los subsistemas. Esto último puede ilustrarse con el caso de la elaboración de planes multisectoriales e interesectoriales, en los cuales el subsistema central deberá obligadamente tener algún tipo de participación,

Al examinar los procesos de planificación vimos que cada sector llevaba a cabo de manera casi autónoma la formulación y seguimiento de sus planes, ateniéndose a las instrucciones generales y pautas de coordinación emanadas del organismo central de planificación. Esta forma de operación independiente, en que la coordinación intra sectorial es asumida por el organismo que cumple las funciones de Unidad Central de Planificación para el sector, hace recomendable considerar los SUBSISTEMAS SECTORIALES DE PLANIFICACION en la estructura orgánica del SNP.

De la misma manera, la conformación de SUBSISTEMAS ESPACIALES DE PLANIFICACION responde a una necesidad orgánica del SNP. En este caso, las funciones de los subsistemas se desempeñan en espacios geográficos cuya definición corresponde generalmente a la división político-administrativa de los países, y tanto ellas como la organización del subsistema tienen grandes similitudes con la del SNP.

Hay diversas razones que justifican la definición de SUBSISTEMAS DE APOYO dentro del SNP. Estos casos no requieren de establecer condiciones adicionales a la cuatro generales que expusimos. Cabe recordar que los tres subsistemas básicos cubren por definición el total de SNP, luego, todos los demás subsistemas que definamos formarán parte de los tres básicos. De las varias posibilidades de conforma-

ción de subsistemas de apoyo mencionaremos sólo los tres usados con más frecuencia.

- El subsistema de proyectos de inversión agrupa los elementos de una actividad cuyas características procesales e institucionales son claramente diferenciables y permiten fácilmente definirlo. La utilidad de hacerlo estaría justificada por la necesidad de definir metodologías comunes, dar unidad de criterios y tratamiento al tema en todo el SNP y mantener una visión actualizada y clara a nivel central del desenvolvimiento de esta actividad.

- El subsistema de capacitación cumple con la función de formar cuadros para el SNP. Esta tarea tiene un grado elevado de especialización y debe realizarse en distintos niveles del sistema.

- El subsistema de informática concentra las tareas destinadas a producir directamente una parte importante de la abundante información que necesita el SNP y, por otra parte, dictar normas técnicas y dar asesoría para la elaboración de información especializada por diversas unidades del sistema.

16.3.- EL SECTOR PUBLICO CENTRAL.

Siendo el Estado el responsable principal del funcionamiento del SNP debe establecerse necesariamente una articulación entre la estructura institucional de este y la de la administración pública. En este sentido suele presentarse el problema de que las administraciones públicas tradicionales no siempre presentan condiciones adecuadas

para adaptarles sistemas de planificación que vayan más allá de sus propias limitadas funciones, ya que su organización fué estructurada con base en términos de operatividad que no contemplaban esta perspectiva de planificación. Sin duda la solución del caso es la aplicación de una reforma administrativa, pero debe tenerse presente que, salvo en el caso de la OCP, la responsabilidad principal de las reparticiones estatales es su función operativa y que por lo tanto las reformas se harán siempre con este punto de vista³. En general, para conseguir un funcionamiento eficiente, la planificación tiene que acomodarse de modo de conseguir concordancia orgánica con las estructuras administrativas.

Con el objeto de usarlo como referencia explícita al analizar la institucionalización del SNP, describiremos un esquema simplificado de organización de una administración pública central⁴, la que presentamos hasta el nivel de secretarías de estado clasificándolas en cuatro grupos que facilitarán el análisis. El número y tipo de secretarías incluidas es arbitrario y sólo procura representar aproximadamente las que se encuentran con más frecuencia en los países latinoamericanos, los que funcionan predominantemente con los tres poderes clásicos y con régimen presidencialista. El contenido del cuadro es el siguiente:

En el grupo de ADMINISTRACION GENERAL hemos incluido cuatro secretarías que desempeñan las funciones del Estado llamadas tradicionales. Son las de:

3.- Respecto de reformas administrativas en América Latina ver INAP "Reforma Administrativa" México 1975.
4.- Ver Cuadro No 12 "Estructura institucional de la administración pública central". Pág.323a.

CUADRO No. 12
ESTRUCTURA DE UNA ADMINISTRACION
PUBLICA CENTRAL



1 323A 1

- **Interior**, que están generalmente a cargo de las funciones políticas más importantes y cuyo titular regularmente hace las veces de Jefe del Gabinete. Sus tareas implican relaciones con todos los organismos espaciales, autónomos o dependientes, la seguridad interna, el control de las comunicaciones, etc.
- **Exterior**. Denominadas regularmente Secretarías de Relaciones Exteriores. Están a cargo de las relaciones internacionales de todo orden. En algunos aspectos especializados, económicos, técnicos, militares, etc., delegan o comparten responsabilidades con otros organismos estatales o privados.
- **Defensa**. Encargadas tradicionalmente de la Seguridad Externa de los países. Se organizan en ramas especializadas. En los últimos decenios, en algunos países se ha adoptado la llamada Doctrina de Seguridad Nacional que le asigna a la defensa tareas relacionadas con seguridad interior. También suele asignarse a las fuerzas armadas funciones de prevención y auxilio en casos de catástrofes nacionales y otras relacionadas con el desarrollo económico.
- **Justicia**. Las funciones tradicionales, si bien los problemas actuales les plantean serias exigencias de tecnificación y modernización.

En el grupo que hemos llamado de ADMINISTRACION GLOBAL, consideramos las secretarías cuyas funciones en relación con la planifica-

5.- Se les suele denominar también Secretarías de Gobernación o de Gobierno.

ción tienen que ver con aspectos globales y semiglobales, principalmente económicos. Ellas son:

- a) **Planificación.**- Que sería la encargada de los aspectos centrales de la responsabilidad del Estado en el SNP. Sus tareas corresponden a las de la Oficina Central de Planificación (OCP) y le estamos otorgando el rango de Secretaría de Estado por las razones que discutimos anteriormente(*).
- b) **Finanzas.**- Son las encargadas de las funciones relacionadas con la hacienda pública, ingresos y gastos, además de las tareas de dirección y control monetario y financiero de toda la Nación que competen al Estado. Generalmente son las secretarías que concentran una mayor cuota de poder real y su colaboración es decisiva para el éxito del SNP.
- c) **Comercio.**- Tienen la responsabilidad del comercio interno y del comercio internacional, exportaciones e importaciones. Ambos aspectos son típicamente de carácter semiglobal. Una de las tareas más importantes que se asignan a este tipo de secretarías es el relacionado con la regulación de los precios, aspecto clave en sistemas aquejados por inflaciones endémicas. Se las denomina también Secretarías de Economía.
- d) **Labocal.**- Denominadas generalmente Secretarías del Trabajo. Además de encargarse de la Previsión Social y de arbitrar soluciones a los conflictos laborales, estas secretarías atienden dos problemas de naturaleza semiglobal que son cruciales en los planes de corto plazo: i) el nivel de remuneraciones, y ii) los problemas ocupacionales.

e) Medio ambiente. - Hemos agregado esta secretaría en los ejemplos, a pesar de que aún no está muy difundido su empleo, porque pensamos que en breve plazo tendrá una gran importancia y peso en las decisiones que se toman en la planificación nacional.

En los SECTORES ECONOMICOS hemos incluido cuatro secretarías tradicionales, tres de las cuales existen en todas las administraciones y la cuarta en la mayoría de ellas. Regularmente las secretarías que se preocupan de sectores económicos son mucho más numerosas y su importancia relativa varía entre países. Las mencionadas son:

- a) Agricultura. - Se encargan de la producción agropecuaria y forestal y otras primarias. En muchos casos los problemas que atienden van mucho más allá de lo productivo ya que este sector tiene una gran carga de conflictos sociales en los países latinoamericanos.
- b) Minería. - Tiene gran importancia en países que son principalmente exportadores de productos minerales..
- c) Industria. - Han jugado un papel estratégico en el proceso de desarrollo llamado "sustitutivo" que se realizó en tercer cuarto de este siglo en algunos países latinoamericanos.
- d) Infraestructura. - Aunque no existe un "sector infraestructura" propiamente tal, hemos incluido acá estas secretarías, denominadas generalmente de Obras Públicas, cuya tarea es dar servicios de su especialidad a otras secretarías. Una alternativa razonable podría ser incluirlas en la adminis-

tración global. El problema con estas secretarías es que, por el considerable volumen de recursos que manejan y por su nivel técnico, suelen actuar con excesiva autonomía y provocan conflictos de autoridad con otras reparticiones.

En OTROS SECTORES hemos considerado, también como ejemplo, tres secretarías muy difundidas en todas las administraciones públicas. Ellas son:

- a) Educación.- Es una de las responsabilidades clásicas del Estado como función directa y como tarea normativa, de apoyo y de extensión. Suele comprender una variada gama de expresiones de la cultura.
- b) Salud.- Las funciones en este aspecto están generalmente muy ligadas a la previsión social. La participación del Estado en la atención de los problemas de salud de la población es especialmente importante en países atrasados o con grandes desniveles de ingreso.
- c) Vivienda.- La habitación se ha convertido en un problema crucial en las sociedades actuales. Por esa razón, la construcción de vivienda es una de las preocupaciones que exige una atención prioritaria del Estado.

16.4.- INTEGRACION DE LA SOCIEDAD.

El problema en esta materia consiste en determinar canales e instancias prácticas en las que pueda concretarse la integración del cuerpo social en el SNP. Ya comentamos algunos aspectos de la parti-

participación social en el proceso de planificación y establecimos, entre otras cosas, que ella tiene una relación directa con su participación real en los procesos sociales en general, lo que depende del grado de democracia efectiva que haya conseguido la sociedad.

Según nuestras premisas sobre el papel del Estado en el SNP, la participación de los componentes del gobierno, central y territorial, tendrá canales orgánicos y ella será parte obligada del proceso de planificación, incluso como uno de sus requisitos de eficiencia.

De acuerdo a la definición del SNP, las unidades y organismos del sector privado que hacen planificación deben ser integrados en su aparato orgánico, respetando las normas de "relación funcional" que hemos definido. Sin embargo, existen serios problemas para conseguir esta integración de manera amplia o al menos satisfactoria.

Una de las dificultades mayores es la carencia en los sectores sociales de organizaciones adecuadas para asumir su incorporación al tipo de actividades que implica la planificación nacional en sus diversos niveles. La red de organizaciones sociales ha sido creada con otros objetivos y no resulta fácil conseguir que se oriente a estas funciones.

En los sectores productivos hay mejores posibilidades de encontrar interlocutores para la planificación ya que, por necesidades propias de su gestión, estos normalmente la llevan a cabo y en el caso de empresas o instituciones de cierta envergadura tienen unidades especializadas que pueden incorporarse con toda propiedad al SNP en la parte de su estructura que les corresponda. Sin embargo, además del problema de las empresas que no disponen de la función en forma orgá-

6.- Ver capítulo 15, apartado 15.4.

nica, suele entorpecerse la participación por razones relacionadas con desconfianza, deseo de mantener confidencialidad en los planes y reticencia en general de abrirse al conocimiento de cualquier organismo público.

Un caso importante de considerar es la integración en el SNP de los organismos de planificación de las corporaciones y empresas extranjeras que operan en el país. Por un lado, puede argumentarse que el hecho de que ellas participen en la planificación nacional, que es "toma de decisiones respecto del futuro", puede afectar la soberanía nacional, sobre todo porque sus motivaciones pueden no corresponder al interés nacional sino al carácter transnacional de los intereses de sus direcciones centrales. Por otro lado, si estas empresas existen y llevan a cabo una parte, que a veces es muy importante, de la producción nacional, dejarlas fuera del sistema conllevaría el riesgo de hacer una planificación muy incompleta y poco significativa.

La tendencia actual a formalizar agrupaciones representativas de diversos grupos sociales, representa una excelente posibilidad de conseguir su interlocución y participación en la planificación nacional, especialmente si se consigue hacerla ampliarse hacia más sectores y en mayor variedad de actividades.

16.5.- CONSTRUCCION Y CONSOLIDACION DE UN SNP.

La construcción y puesta en marcha de un SNP es un trabajo que requiere de un largo periodo de tiempo en el que es recomendable pen-

ser los logros en plazos de lustros antes que en años. Tal como funciona la planificación, también la construcción del sistema se da como un proceso de aproximaciones sucesivas en que los aciertos y los errores van marcando el camino hacia la imagen-objetivo concebida.

La construcción de un SNP difícilmente parte de cero. En cualquier país tanto el sector público como el privado tienen siempre, por necesidad, algunas formas de planificación institucionalizadas, aunque sea en forma primaria o inconexa.

En el sector público la más clara y frecuente es la administración presupuestaria, que exige de todas maneras un esfuerzo de previsión y proyección cuando opere con el más tradicional de los sistemas. Para el corto plazo están las proyecciones y programas del sector financiero en asuntos monetarios y fiscales. Para el mediano y largo plazo generalmente hay planes relacionados con inversiones en infraestructura física, energía, acero, etc.

También suelen existir algunos planes de desarrollo sectoriales elaborados por razones económicas o políticas. Estos esfuerzos en materia de planificación, aún si son incipientes, pueden significar un aporte considerable al inicio de la estructuración de un SNP.

Una de las primeras tareas es establecer la imagen-objetivo del SNP, que constituirá la meta a que deben tender los esfuerzos en la creación del sistema. Esta imagen-objetivo no necesita estar precisada hasta sus últimos detalles, basta con que señale los aspectos fundamentales con que se espera va a funcionar el proceso de planificación y las líneas gruesas de la forma como se articularán las uni-

dades institucionales que lo llevarán a cabo. A continuación deberá plantearse el programa a seguir para su construcción, teniendo en cuenta que será un largo proceso en el cual los pasos en falso, que sin duda los habrá, conllevan el riesgo de frustrar totalmente las expectativas.

Es muy probable que en una primera etapa el proceso de planificación se lleve a cabo en términos distintos de lo que se considere la manera más racional de realizarlo o la forma que esté planteada como aspiración del sistema. Es perfectamente natural que ocurra así ya que al ponerse en marcha el proceso de planificación será inevitable que se apoye y adapte a los elementos existentes, los que no tienen porqué funcionar de acuerdo a un esquema para el que no fueron creados. En todo caso, la planificación tiene que observar la norma de realismo y ello es también válido para la determinación de sus términos operativos.

Lo importante es que se tenga una comprensión clara de las limitaciones y posibilidades que tienen en cada etapa los métodos que se emplean, para tomar las medidas de ajuste que racionalicen el proceso y lo dirijan paulatinamente a la imagen objetivo que se postula. De lo contrario, se corre el riesgo de institucionalizar prácticas que, siendo útiles en un momento determinado, no son recomendables o son abiertamente perjudiciales si se establecen como permanentes. La construcción del SNP tiene diversas etapas de avance en las que, para cada una de ellas, habrá distintas soluciones a los problemas que presenta el proceso de planificación y la articulación orgánica de sus integrantes; estas soluciones sucesivas deberán conducir progresivamente al perfeccionamiento del SNP.

Existe una serie de condiciones, requisitos y factores relacionados con el sector público que resultan determinantes en el éxito o fracaso de la construcción de un SNP. Entre los de mayor importancia podemos mencionar:

- a) Una condición fundamental, que ya hemos comentado, es que exista una identidad real de objetivos entre el Estado y lo que se postula en los planes nacionales. De lo contrario, se producirá un divorcio imposible de superar entre lo que se planifica y lo que se ejecuta, convirtiéndose así la planificación en un ejercicio carente de significado.
- b) La implantación de un proceso de planificación no plantea sólo exigencias técnicas sino, principalmente, la necesidad de un cambio de actitud para abordar los problemas de la administración, abandonando prácticas tradicionales, renunciando a autonomías exageradas, desechando la improvisación como método de trabajo y adquiriendo la disciplina del trabajo en equipo y la racionalidad operativa. Cabe hacer notar que la mayor cuota de responsabilidad en este sentido corresponde a los ejecutivos de más alto nivel.
- c) Son particularmente importantes la definición de las Atribuciones del Organismo Central de Planificación y el papel que se otorgue a los ejecutivos del sector público en el proceso de planificación. En esta materia debe tenerse especial cuidado en evitar competencias de poder ya que, al menos al inicio de la construcción del SNP, el riesgo que el OCP quede marginado es muy alto. Por lo demás, no sólo al

inicio sino permanentemente es indispensable que los ejecutores se involucren y comprometan firmemente con la planificación.

d) Otra definición de gran importancia es la que hay que hacer respecto de la forma de inserción del SNP en la estructura institucional de la administración pública, tema que ya hemos comentado.

La responsabilidad en la construcción del SNP no puede adjudicarse sólo al organismo central de planificación aún cuando se le otorgue un amplio respaldo por parte de los niveles ejecutivos superiores de gobierno. La tarea corresponde a todo el sector público, si bien hay distintos grados de responsabilidad y de ingerencia. Indudablemente, el OCP tiene el papel principal, sin embargo, especialmente al comienzo, es vital el apoyo de otras instituciones públicas, entre las que se puede citar:

a) La secretaria de finanzas.

b) La organización encargada de la formulación y administración del presupuesto.

c) Las secretarías y organismos que operan con grandes volúmenes de recursos para inversión.

CONSOLIDACION DE UN SNP ES EL PROCESO POR MEDIO DEL CUAL SE PERFECCIONAN LOS MEDIOS, PROCESOS, PROCEDIMIENTOS, VINCULOS FUNCIONALES Y ORGANICOS, CON LOS CUALES EL SISTEMA CONSIGUE UN GRADO DE EFICACIA, EFICIENCIA Y COBERTURA DE FUNCIONA-

MIENTO, QUE ASEGURARA SU PERMANENCIA EN LA MEDIDA QUE CUENTE CON EL RESPALDO POLITICO INDISPENSABLE.

Una primera reflexión que cabe hacerse es que el SNP, en consolidación o ya consolidado, va a ser siempre perfectible o que, por perfecto que sea, el cambio natural de circunstancias que producen el transcurso del tiempo y los cambios sociales harán necesarias modificaciones mayores o menores en él. En consecuencia, no se puede planear que la consolidación se termina sólo una vez que no haya más transformaciones ni avances que realizar en el sistema.

De acuerdo a lo anterior, las metas de consolidación deben establecerse en relación a cierto grado de avance en distintos aspectos de la construcción del SNP, que asegure al menos lo siguiente:

- a) que la cobertura del SNP tenga un alcance significativo en los tres subsistemas básicos.
- b) que los principios y las manifestaciones fundamentales de la planificación sean ampliamente conocidos, aceptados y practicados por los componentes del sistema.
- c) que los procesos de la planificación estén definidos claramente, hayan sido probados y funcionen con eficiencia.
- d) que en la estructura institucional del sistema existan las unidades necesarias para la realización del proceso, que estén definidas sus funciones, atribuciones y responsabilidades, que funcionen con eficiencia y que estén claramente establecidos y operando los vínculos funcionales que las relacionan.

- e) que los "subsistemas de apoyo" hayan alcanzado el nivel de funcionamiento que hayan postulado como meta.
- f) que si bien cabe esperar futuros cambios en el SNP, la situación en el momento en que se le declara consolidado tiene una estabilidad suficiente en sus aspectos más importantes, la que está asegurada por el marco jurídico que se ha establecido.

CAPITULO 17.

EL SUBSISTEMA CENTRAL.

17.1.- INTRODUCCION.

El subsistema central tiene a su cargo la parte del proceso que se encarga de los planes globales y semi-globales y algunos especiales como grandes proyectos de inversión, multisectoriales, interesparciales y aquellos cuyas particularidades no hacen recomendable asignarlos a otros organismos del sistema. También recae en él la responsabilidad por la orientación técnica y la coordinación general del SNP.

En consecuencia, las unidades de planificación de todos los organismos que cumplan funciones relacionadas con estos aspectos del quehacer social deberán estar integradas en este subsistema. El organismo central de planificación, en la forma que haya sido definido, hará de "cabeza" de este subsistema, a la vez que desempeña el papel principal en el SNP. Del sector público central se incluirán las unidades pertenecientes a las secretarías que agrupamos bajo las denominaciones de Administración General y Administración Global.

La formalización jurídica del subsistema central es innecesaria ya que regularmente se lo identifica con el conjunto del SNP por la jerarquía de los organismos que lo componen. En cambio, para fines de análisis y para la definición de aspectos procesales y orgánicos es

indispensable tener bien especificadas su conformación, sus funciones y la distribución de responsabilidades que corresponda.

La participación de la sociedad en este subsistema suele necesitar que se impulse la creación de órganos representativos, mecanismos e instrumentos para hacerla operable. En aspectos específicos pueden aprovecharse formas de relación ya existentes.

En este capítulo estudiaremos la integración de este subsistema, las funciones que cumple y las formas de vinculación de los organismos que lo componen. Centraremos la atención en el OCP, los demás componentes de la administración global, la administración pública central y, finalmente, la integración de la sociedad, aunque este tema lo iremos relacionando también con el desarrollo de lo anterior.

17.2.- ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION (OCP)

Al analizar la definición de SNP1 vimos que era indispensable designar un responsable principal de su gestión y concluimos que, por una serie de razones, este debería ser el Estado. Sus funciones serían preocuparse de organizar el proceso de planificación, de su coordinación, de orientar y apoyar a sus integrantes, de solucionar los problemas organizacionales, impulsar la superación de las carencias y proveer de lineamientos sustantivos y técnicos para la operación del sistema.

1.- Ver capítulo 10, apartado 10.3.

El Organismo Central de Planificación (OCP), como parte del Estado, sería el responsable central de esta función en la que estaría comprometido también todo el sector público. Comentamos los problemas tradicionales que se han suscitado acerca de sus funciones, jerarquía en el aparato público, forma de relación con el sector público y el privado, etc. y vimos que actualmente se tiende a otorgarles el nivel de secretaría de estado, que es el segundo en la administración pública y que les dá la jerarquía conveniente para facilitar su labor.

En cuanto a las formas de relación del OCP con el resto de los integrantes del SNP concluimos que lo más efectivo es establecer una que llamamos de tipo "funcional", en la que no existe dependencia jerárquica ya que esta duplicaría la que hay entre las unidades de planificación y los organismos a que pertenecen, con los naturales inconvenientes que producen estas situaciones. La relación funcional está basada en el principio de respeto a las autonomías decisionales e implica acciones de apoyo, intercambio, asesoría, orientación, etc., resguardando la pertenencia de las unidades de planificación en sus organismos de origen.

Las FUNCIONES DEL OCP se pueden separar en dos aspectos: las que se refieren al proceso de planificación y las que tratan de la construcción y consolidación del SNP.

A) En el PROCESO DE PLANIFICACION:

a) Tomar directamente a su cargo la formulación y seguimiento de los planes globales nacionales y algunos especiales del sistema en las tres dimensiones temporales, para lo cual:

i) Centraliza la reelaboración del proyecto nacional² incluyendo las proposiciones de la plataforma política, programa de gobierno y observaciones adoptadas durante las campañas políticas, para convertirlo en una expresión formalizada en términos útiles a la planificación, que sirva como guía para todos los procesos.

ii) Formula los planes globales nacionales de mediano y corto plazo. Hace su seguimiento y los mantiene actualizados.

iii) Formula, o coordina la formulación, de planes especiales tales como son los multisectoriales, interespeciales, algunos de largo aliento, ciertos proyectos de inversión, etc. Recomienda o sugiere la asignación de las tareas que implica su ejecución o su planificación en un nivel de mayor detalle. Hace el seguimiento cuando proceda.

b) Preparar y proponer la programación y organización de los procesos generales de planificación, diseñando las actividades y procedimientos, los plazos y secuencias, los momentos

2.- Ver capítulo 14, apartado 14.x.

y métodos de compatibilización y aprobación, etc. Elaborar las instrucciones sustantivas y técnicas para el desarrollo del proceso.

c) Coordinar los procesos de planificación, vigilando el cumplimiento de las instrucciones dadas, cuidando las normas de coherencia, dando asesoría y reforzando a las unidades del sistema cuando sea necesario. La formulación directa de los planes globales facilita al OCP las tareas de conseguir la coherencia de los productos del proceso y obliga a la realización de la síntesis final.

En la construcción y consolidación del sistema, el OCP debe cumplir la siguientes tareas:

a) Preocuparse de la integración en el SNP de todas las unidades que juegan o pueden jugar un papel en el proceso de planificación, ya sean del sector público o del sector privado.

b) Elaborar programas de mediano plazo para la construcción del SNP, con metas factibles y controlables, y hacer o impulsar la formulación de programas para plazos más cortos que permitan avanzar en el logro de las metas planteadas. Definir las fases y el contenido de lo que constituirá la consolidación del sistema.

c) Encargarse directamente de la organización y puesta en marcha del subsistema central de planificación y orientar y apoyar la formación de los subsistemas sectoriales y espaciales, dentro de las pautas generales establecidas para el SNP.

d) Procurar la creación y perfeccionamiento de los órganos y mecanismos de planificación y participación necesarios para el funcionamiento y progreso del sistema.

e) Impulsar la formación de elementos de apoyo para las tareas de planificación a través de:

- i) Incentivar en los sectores público y privado la formación de agencias y equipos de consulta de alto nivel profesional y técnico.
- ii) Conseguir un desarrollo adecuado de las fuentes de información y antecedentes que necesita el proceso.
- iii) Apoyar y orientar la formación de cuadros profesionales y técnicos en aspectos necesarios para el SNP. Preocuparse de la capacitación de los recursos humanos de las unidades integrantes del sistema.

El OCP tiene como tarea permanente el mantener una visión actualizada e integral de todo lo que ocurre en el SNP, con el objeto de reforzar los aspectos débiles, formular y revisar procedimientos, actualizar las bases jurídicas, hacer ajustes a la organización, preocuparse de la difusión de los planes y de la planificación y solución

nar cualquier problema que pueda significar un riesgo para el éxito o la permanencia del sistema.

El examen en detalle de la organización del OCP es un asunto difícil de tratar fuera del contexto de una situación concreta, por lo que nos limitaremos a señalar algunos aspectos que nos parecen importantes de considerar al plantear su estructura.

En primer término se hay que considerar que por tratarse de una institución del sector público su organización formal deberá supeditarse a las normas generales de este. Por lo tanto, nuestros comentarios se refieren sólo a los aspectos sustantivos.

Puede ser conveniente que la estructura organizativa se articule tomando como núcleo básico unidades que cubran las responsabilidades directas del OCP en el proceso de planeación, como son la formulación y seguimiento de planes globales, la programación, coordinación y control del proceso, etc. Hay que tener siempre presente que la organización del OCP debe facilitar la integración del proceso, por lo que debe tenerse especial cuidado en evitar la tendencia a la formación de departamentos estancos, tanto en el sistema como en el propio OCP.

Dado que el OCP tiene amplias responsabilidades sobre el conjunto del SNP y se relaciona con todas la partes del proceso y la estructura orgánica de este, es necesario que en su organización se contemple y especifique una clara correspondencia con todos los integrantes del sistema y que en ella se pueda obtener siempre respues-

3.- Esto no significa que el OCP deba reproducir a escala el SNP. Sólo quiere decir que debe estar en condiciones de responder, o anticipar, sus requerimientos.

tas adecuadas a las dudas que se planteen respecto del proceso u otros temas de la planificación.

En el caso de los "subsistemas de apoyo" se acostumbra, y parece conveniente, que las unidades centrales de ellos pertenezcan orgánicamente al OCP para conseguir una mayor unidad de criterios. Sin embargo, esto no es indispensable ya que la dependencia orgánica puede reemplazarse por una coordinación estrecha y armónica.

La variedad de estudios, investigaciones, análisis organizacionales, elaboración de información, programación y seguimiento de la planificación, impulso a la creación de diversos organismos e instituciones, etc., plantean la necesidad de formar en su interior unidades especiales que pueden tener el carácter de provisionales o permanentes. En todo caso, debe cuidarse de mantener una organización ágil y desburocratizada, con un elevado nivel técnico y científico.

Las "comisiones" son un recurso importante para el funcionamiento del OCP. Ellas pueden operar de manera informal o ser formalizadas detalladamente, pueden ser ocasionales, trabajar por un periodo o una tarea determinada o tener el carácter de permanentes. Se utilizan para distintos fines, como ser:

- Elaboración de planes especiales.
- Coordinación de acciones en un campo en que intervienen diversos integrantes del SNP.
- En aspectos relacionados con toma de decisiones compartidas, caso en que el OCP puede tener presencia como asesoría técnica.

La amplitud de las funciones del OCP le entregan a este una cierta calidad de "liderazgo informal" dentro del SNP, que no puede imponerse por fuerza sino que tiene que tener que llegar a ser aceptado naturalmente por los integrantes del sistema.

El tipo de relación que es conveniente establecer entre el OCP y los integrantes del SNP, que hemos definido como funcional, impide que el OCP pueda "imponerse" a los demás. Hay que recordar que este organismo no tiene autoridad hacia el exterior, por lo que todas las instrucciones, obligaciones y orientaciones que emanan hacia el sistema sólo son preparadas por el para la aprobación de la autoridad de la cual depende y es esta la que las emite.

Como el liderazgo informal que hemos mencionado es útil para el desarrollo de las funciones del OCP, este debe buscarlo generando una "autoridad natural", la que sólo puede provenir de la demostración palpable de conocimientos y dominio de su materia, de capacidad y voluntad de apoyo, de la calidad y oportunidad del trabajo realizado y, no menos importante, de la modestia y capacidad de relaciones públicas de sus miembros.

17.3.- LA ADMINISTRACION GLOBAL EN EL SNP.

La responsabilidad principal en la construcción, consolidación y operación del SNP la asignamos al Estado, dentro de él definimos el OCP como organismo especializado y de dedicación exclusiva a la planificación nacional, al que le corresponde hacer de "cabeza técnica" del sistema y, a la vez, de lo que denominamos subsistema central.

4.- Esta es la razón principal para ubicar el OCP dependiendo directamente del más alto nivel de la administración.

Pero las tareas que corresponden al Estado en la planificación nacional no pueden ser realizadas sólo por el OCP, para que funcione el SNP es indispensable la acción y el apoyo decidido de los demás integrantes del sector público.

Los organismos públicos del más alto nivel desempeñan funciones que se proyectan hacia todo el ámbito nacional y asumen responsabilidades en toma de decisiones que involucran a todo el sector social relacionado con su campo de actividad. En consecuencia, es lógico y necesario hacer recaer sobre ellos la tarea de organizar, poner en marcha y hacer funcionar el SNP en su Área de responsabilidades. Los argumentos que apoyan este planteamiento son casi obvios y se basan principalmente en lo siguiente:

- a) La capacidad y autoridad de que disponen.
- b) Su exclusión constituiría un desconocimiento de lo anterior y conllevaría el riesgo de frustrar el trabajo del SNP en el Área.

Las secretarías que tienen funciones globalizadoras⁵ cumplen un papel fundamental en el SNP. Analizamos el OCP, que podemos suponer como la secretaria que cumple el papel de cabeza del SNP, y su labor de orientación y coordinación. Esta misma tarea cumplen las otras secretarías de la administración global en sus respectivas Áreas, que denominamos semiglobales, debiendo también llevar a cabo en ellas la tarea de construcción y consolidación del SNP. Por supuesto, para conseguir que el SNP funcione con efectividad, el trabajo que hagan

5.- Ver capítulo 17, apartado 17.2.

en planificación debe estar ligado y ser acorde con el que programa y realiza el OCP.

Aunque cada caso presenta variaciones según sea la definición y organización del respectivo sector público, podemos resumir los aspectos generales de las funciones de planificación que efectúan las secretarías que clasificamos como administración pública global en la siguiente forma:

a) **Eidanzas:** Constituye una pieza fundamental del proceso de planificación de cualquier país y sus funciones corresponden al segundo nivel en cuanto a globalización. La explicación de esto reside en que el poder decisonal y la capacidad de influencia están estrechamente vinculadas al manejo y control de los recursos financieros.

Por ello es que en países en que el SNP no existe o está insuficientemente definido en cuanto proceso o institucionalidad, la única planificación real que suele hacerse es la de corto plazo, que se centra en la formulación presupuestaria, algunos planes de inversión y los que sea posible impulsar mediante la política fiscal y monetaria en el área de ejecución inducida.

Los planes que formula, impulsa, coordina u orienta este tipo de organismo se relacionan con el nivel de la actividad económica, la determinación de los equilibrios macroeconómicos, el nivel y asignación de los recursos públicos en el presupuesto, la orientación de los recursos privados a través de la política crediti-

cia e impositiva, el tratamiento de la deuda externa e interna, etc.

Citamos el tema del manejo del presupuesto público como uno de los ejes vitales de la planificación y comentamos la posibilidad de colocarlo bajo la dependencia del OCPé. Consideramos que si esto se realiza, el restar esta función de la secretaria de finanzas no disminuye la necesidad de mantener la estrecha coordinación entre ella y el OCP, lo que siempre es un elemento estratégico para el éxito del SNP.

b) Comercio. Tiene un papel de gran importancia en la planificación de políticas decisivas para la orientación de la actividad económica.

En el corto plazo ejerce influencia en la formulación y puesta en práctica de programas especiales de producción, de abatimiento inflacionario o de inversiones que requieran de control estatal o de acuerdos específicos con el sector privado.

Sus planes respecto del comercio exterior pueden ser fundamentales ya sea en la apertura de mercados o en la atracción de capitales externos.

Cuando se desempeña como secretaria de economía, agrega funciones que le exigen planificar o impulsar la planificación de inversiones y de las empresas paraestatales comerciales o productivas que estén a su cargo.

Por su carácter de semiglobal debe contribuir a la revisión del contenido y coherencia de los planes del SNP en su área. De la

misma manera, tiene responsabilidades en la integración y consolidación del SNP.

c) Laboral. Tiene por función preocuparse de la planificación de variables muy importantes del proceso económico: la ocupación y el nivel de remuneraciones.

Teóricamente no le corresponde formular planes en cuanto al empleo, ya que este sólo puede planificarse en relación a la actividad de los sectores de la sociedad como parte integrante de ella y, respecto de la política de remuneraciones, esta forma parte integrante de las políticas financieras y el manejo y planificación de los equilibrios macroeconómicos del sistema.

Sin embargo, debe efectuar el "balance" de la ocupación que provee el sistema y la evaluación de la factibilidad y el costo social de la política de remuneraciones. Por ello, el análisis de los planes del SNP, en su condición de globalizadora es de primera importancia.

d) Medio Ambiente. Esta secretaria tendría a su cargo la protección, conservación, recuperación y desarrollo ecológico. Deberá, entonces, preocuparse de la formulación de planes nacionales, de impulsar y orientar planes regionales y fomentar la creación de unidades de planificación en los organismos públicos y privados relacionados con el tema, así como de procurar que se integran al SNP.

Como organismo semiglobal deberá vigilar que los planes del sistema respeten la orientaciones dadas en la materia y no contengan acciones lesivas para el medio ambiente.

17.4.- LA ADMINISTRACION GENERAL EN EL SNP.

La índole de las funciones que desempeñan las secretarías que hemos considerado en este grupo hace conveniente incluirlas en el subsistema central.

Las tareas tradicionales que tienen asignadas se refieren al conjunto de la sociedad y deben clasificarse como globales o semiglobales. Además, en casi todos los casos sus funciones actuales comprenden una moderna y amplia gama de actividades aún cuando mantienen las tradicionales, que también se manejan de manera diferente al pasado.

Un aspecto importante de considerar en la mayoría de ellas es la necesidad de confidencialidad que revisten algunas de sus actividades. Es cierto que esto se presenta casi en todas partes por diversos motivos, pero en estas secretarías hay condiciones de volumen y calidad en cierta información que exigen un tratamiento especial como puede ser la creación de comisiones o mecanismos de muy alto nivel para el análisis de la formulación y seguimiento de este tipo de planes.

La contribución de estas secretarías al SNP tiene gran interés en un doble sentido, por una parte en la planificación de sus actividades directas hacia la sociedad y, también, por su intervención en el

análisis de los planes del sistema en cuanto a sus efectos en las áreas de su competencia.

De acuerdo a sus funciones orgánicas, estas secretarías cumplirían las siguientes tareas principales en materia de planificación :

a) Interior. Algunos de los aspectos centrales de su planificación política seguramente tendrían que clasificarse como confidenciales y sus planes serían motivo de tratamiento especial. Pero muchos otros, por el contrario, tienen que ser objeto de amplias campañas de difusión y dan grandes posibilidades de participación activa a la sociedad. Es el caso de temas como la comunicación social, la democratización de procesos políticos , la seguridad interior, etc., que despiertan un gran interés en toda la sociedad.

Hay problemas propios de las sociedades actuales cuya atención suele asignarse total o parcialmente a estas secretarías como son el combate a la drogadicción, las campañas publicitarias para la planificación familiar y otras que también dan margen a la formulación de planes que deben involucrar una gran participación social. De la misma manera, el hecho de que la relación política del gobierno central con las divisiones regionales se haga normalmente a través de esta secretaría, hace recomendable su intervención activa en la planificación espacial.

Entre los aspectos más importantes de su contribución al SNP está el conseguir la incorporación de los sectores sociales

a. participar en los temas que planifica, la colaboración en la difusión de los objetivos del sistema y sus productos, y, desde luego, el análisis y constatación de las implicaciones políticas y en materias de su especialidad de los planes formulados en el SMP.

b) Exterior. También tiene un margen importante de discrecionalidad, sobre todo en aspectos de política internacional.

En materias económicas realiza y comparte la planificación del comercio de exportaciones e importaciones, en cuya ejecución deberá desempeñar un papel de primera importancia. En igual forma, su intervención es fundamental en el tratamiento y planificación de las relaciones financieras con el exterior.

Por el carácter semiglobal de sus funciones y lo estratégicos de estas, su participación en el análisis de las implicaciones externas de los planes del sistema y su colaboración en la orientación de las políticas de comercio exterior y créditos es fundamental.

c) Defensa. Resulta innecesario explicar cuales temas de esta planificación requieren de un alto grado de discreción y sólo pueden ser tratados por los niveles más altos de la administración nacional.

Los planes de estas secretarías que pueden integrarse al SMP son los que se relacionan con asuntos productivos y técnicos

que suelen estar a su cargo como talleres de reparación y construcción de equipo y motores, astilleros y otros que sirven simultáneamente a las fuerzas armadas y a la producción civil. También aquellos planes que se relacionan con funciones especiales encomendadas a las distintas ramas, como pueden ser atención de situaciones de catástrofe o prevención de ellas, acciones de colaboración con el desarrollo económico como las que se prestan en algunos países por medio del servicio militar del trabajo, contribución en la atención a sectores desprotegidos ayudando en construcción de viviendas, alfabetización, en la solución de problemas de salud, colonización de zonas despobladas, etc. La mayoría de estos planes pueden contar fácilmente con una considerable participación de los sectores sociales.

La principal colaboración de esta secretaría al SMP se puede realizar en el análisis de los planes del sistema desde el punto de vista de la seguridad nacional. Esto se relaciona con muchos aspectos, entre los que pueden citarse:

- i) localización de inversiones, particularmente en lo que se haga en zonas fronterizas.
- ii) problemas estratégicos relacionados con la concentración y la desconcentración industrial; y con la dependencia de enemigos potenciales en aspectos claves.

- iii) inversiones en comunicaciones y transporte.
- iv) vulnerabilidad de instalaciones estratégicas o de alto valor económico.
- v) etc.

d) Justicia. Esta secretaría puede contribuir a la planificación de la prevención y control de los problemas sociales formulando o participando en la formulación de ellos.

En el SNP su colaboración principal podría hacerse en el análisis de los planes del sistema para verificar los posibles efectos que sus políticas o acciones pueden tener en el incremento de la criminalidad, delincuencia juvenil, prostitución de menores, etc., y hacer recomendaciones sobre la consideración de elementos que contribuyan a la prevención o solución de estos problemas.

17.5.- LA SOCIEDAD EN LA PLANIFICACION CENTRAL.

En los apartados anteriores de este capítulo hemos examinado la integración del Sector público en el subsistema de planificación central. La forma de organización y las funciones que hemos descrito nos muestran la participación general del sector público en esta área del SNP. Podríamos mencionar adicionalmente que estos canales participativos tenderán a estar formalizados, siempre dentro del marco especial que significa la relación funcional, pero que en el caso de exagerarse la formalización se corre el riesgo de debilitar lo más im-

portante que es la actitud abierta y de colaboración que debe primar entre los integrantes del SNP.

Por otra parte, debe tenerse presente que todas las unidades de planificación del sector público que integran el SNP tienen responsabilidades en su construcción, consolidación y operación en sus áreas respectivas y que esto involucra inducir y organizar la participación social.

Para la integración del resto de la sociedad hay diversas alternativas por medio de la creación de canales y mecanismos formales e informales que pueden hacer efectiva su participación. En este sentido, aunque pueden hacerse algunas indicaciones de carácter general, en cada actividad específica se deben gestar creativamente nuevas y más eficaces modalidades de participación.

Entre los medios de integración a los que se recurre con más frecuencia y los que existen y están formalizados como órganos compartidos entre los sectores público y privado, están:

- i.- Las consultas, amplias o dirigidas a grupos particulares, que se realizan para tomar decisiones sobre temas de alta importancia.
- ii.- Encuentros, mesas redondas, conferencias, seminarios, etc., organizados para confrontar diversos puntos de vista sobre temas polémicos.
- iii.- Formación de comisiones o comités mixtos, permanentes o temporales, para el estudio de temas complejos.

iv.- Participación directa en instancias del proceso, según condiciones y procedimientos establecidos, en cualquiera de las fases de la formulación o el seguimiento de los planes.

v.- Como parte importante de la participación social en actividades concretas o en la vida política nacional.

A partir de las funciones de cada Área que señalamos en los apartados anteriores, examinaremos brevemente algunos aspectos de la participación en este subsistema.

En los procesos de planificación global que lleva a cabo el OCP, la participación de la sociedad se efectúa a través de los organismos nacionales representativos de los diferentes grupos sociales como obreros, campesinos, empresarios, profesionales, productores, y consumidores, académicos, investigadores, universitarios, maestros, etc., así como representantes políticos y gremiales. Como observamos anteriormente, las condiciones, calidades e intereses de los grupos sociales difieren para las distintas dimensiones temporales de los planes.

En el Área de las finanzas nacionales existen algunos mecanismos tradicionales, aunque restringidos de participación no pública en la planificación semiglobal, particularmente para el corto plazo. Entre ellas, por ejemplo, se tiene la participación del sector privado en los directorios de la banca central que tienen una influencia muy importante en las variables macroeconómicas y la orientación del cré-

dito a través de las decisiones sobre acciones y manejo de instrumentos financieros.

En la aprobación y control del presupuesto público es muy importante la participación de las fuerzas políticas a través del Parlamento, de manera que, en la medida que este sea efectivamente representativo de la sociedad en su conjunto, el canal y el mecanismo de participación social en este importante instrumento de planificación están asegurados.

El área de comercio del subsistema central debe integrar a su planificación las organizaciones nacionales de productores, consumidores, cooperativas, comerciantes mayoristas y de detalle, trabajadores, etc.

Los temas relacionados con el medio ambiente son una fuente importante de integración de la sociedad, ya que su tratamiento implica necesariamente el uso difundido de los componentes de aporte, comprensión y compromiso que demanda la participación social.

Las áreas cubiertas por la Administración General contienen algunos temas que corresponden a la categoría de los que no pueden abrirse más que a una participación muy selectiva por los peligros que puede significar hacerlos de dominio público. Sin embargo, queda todavía una amplia gama de materias cuya planificación no sólo puede abrirse con amplitud a la participación sino que necesita motivar e incorporar a la sociedad como requisito indispensable para su éxito.

8.- Mencionamos algunos casos relacionados con Defensa y Relaciones Exteriores. Puede haber muchos más.

La incorporación de los grupos sociales pertinentes en la planificación de estas actividades puede ser el primer paso para conseguir la comprensión y el compromiso necesarios para su posterior ejecución.

CAPITULO 18.

SUBSISTEMAS SECTORIALES DE PLANIFICACION.

18.1.- INTRODUCCION.

Al examinar los procesos de planificación vimos que en cada uno de los sectores en que se dividen normalmente las actividades de la sociedad se lleva a cabo la planificación de sus actividades con bastante autonomía, si bien se cuida la coordinación y coherencia con el resto del sistema y se toman en cuenta los límites y orientaciones emanados del nivel central. Esta condición hace que la definición de "un" subsistema sectorial que incluya a todos los sectores del sistema no resulte necesaria. Tampoco es operativa, ya que la tarea de coordinación del conjunto le corresponde al OCP con el apoyo de los otros organismos globalizadores en los términos que establecimos para el subsistema central.

En consecuencia, la categoría de subsistema se aplica a cada sector del sistema cuyo proceso de planificación se considere que reviste la importancia debida. Luego, la planificación sectorial se implementa con un conjunto de subsistemas que operan con autonomía, que tienen una jerarquía similar y que son coordinados por el OCP.

Los subsistemas sectoriales tienen a su cargo la parte del proceso que es responsable por los planes nacionales que conciernen a su área y los especiales que se le encomienden. En ellos deben inte-

1.- Ver 2a Parte, Caps 11 a 15.

grarse todas las unidades de planificación de los organismos que cumplen tareas relacionadas con el quehacer del sector correspondiente.

Al analizar el Subsistema Central² dijimos que era innecesario formalizarlo porque este generalmente se identifica con el conjunto del SNP y que su definición la utilizaríamos principalmente para fines de análisis. En el caso de los subsistemas sectoriales la situación es diferente y su formalización oficial puede resultar muy útil para darles jerarquía y prestancia ante los organismos públicos y privados cuyas unidades de planificación se deben incorporar a él.

En general, consideraremos que la responsabilidad de construcción, consolidación y operación de estos subsistemas corresponde también al sector público por las mismas razones que ya hemos expuesto. Sin embargo, puede haber casos en los cuales esta responsabilidad puede recaer en algún organismo no público.

En este capítulo analizaremos las funciones de los subsistemas, su forma de organización, algunos aspectos relacionados con la planificación de empresas públicas y la integración a ellos de la sociedad.

18.2.- EL SECTOR PÚBLICO EN LOS SUBSISTEMAS SECTORIALES.

Así como para el SNP existe un organismo central que desempeña las tareas más importantes para la construcción y operación del sistema, en todos los subsistemas es necesario definir un responsable principal que desempeñe un papel semejante. En este caso lo denominaremos cabeza_de_sector³.

2.- Ver capítulo 17, apartado 17.2.
3.- México definió el concepto 1976.

Las funciones centrales de cada sector son generalmente encargadas a las unidades de planificación de las secretarías de Estado responsables del Área. Esto no significa que todas las secretarías deban necesariamente desempeñarse como cabezas de sector, algunas de ellas pueden estar integradas en un mismo sector con otra que cumpla la función.

La forma de relación "funcional" que establecimos para los integrantes del SNP es igualmente válida en los subsistemas sectoriales, ello facilita la superación de los problemas de jerarquía relativas.

Las tareas que debe cumplir la "cabeza de sector" en relación al PROCESO DE PLANIFICACION, son principalmente las siguientes:

- Programar y organizar el proceso en su sector ajustando la instrucciones y orientaciones técnicas y sustantivas provenientes del centro, diseñando actividades y procedimientos, los plazos y secuencias, momentos y métodos de compatibilización y aprobaciones intrasectoriales, etc.

- Coordinar el trabajo del sector con los demás sectores y con los niveles central y espacial, por medio de su relación con el OCP y de acuerdo a las normas generales que se establezcan.

- Formular planes sectoriales nacionales de mediano y corto plazo y hacer su seguimiento.

- Formular, o coordinar la formulación, de planes especiales que se le hayan encomendado al sector, tales como planes de largo aliento, grandes proyectos de inversión, multisectoriales, etc. Hacer el seguimiento cuando proceda.

- Coordinar los procesos de planificación de su sector, vigilando el cumplimiento de las instrucciones dadas, cuidando las normas de coherencia, dando asesoría y reforzando a las unidades del sistema cuando corresponda. La función de orientación, compatibilización y síntesis que cumple el plan nacional del sector facilita el desarrollo de estas tareas.

En la CONSTRUCCION Y CONSOLIDACION del SNP, las cabezas de sector contribuyen de la siguiente manera:

- Preocuparse de la integración del subsistema con todas las unidades públicas y privadas que correspondan y de organizarlo y ponerlo en marcha.

- Colaborar en la elaboración de programas de mediano plazo para la construcción del SNP en lo que concierne a su sector y en la definición de criterios de consolidación.

- Apoyar el fortalecimiento o creación de las unidades de planificación públicas y privadas del sector.

- Impulsar la formación y perfeccionamiento de elementos de apoyo para la planificación del sector, como agencias consultoras especializadas, formación y capacitación de recursos humanos, información, etc.

El organismo que haga de cabeza de sector deberá también mantener una visión actualizada de lo que ocurra en su sector y en el SNP para solucionar los problemas que se puedan presentar, aprovechar los avances técnicos y estar al día en los procesos y procedimientos. Por otra parte, la cabeza de sector debe contemplar en su organización una clara correspondencia con todo el subsistema y estar capacitada para dar respuestas claras y oportunas a las dudas que se planteen sobre el proceso u otros temas de la planificación. También en este caso cabe mencionar la necesidad de conseguir un cierto "liderazgo informal" en forma similar a lo expresado para el OCP.

Si bien se puede hablar en general de los aspectos comunes a los subsistemas sectoriales, tanto sus procesos como su organización requieren considerar las condiciones concretas de cada sector, que le conferirán características específicas al respectivo subsistema. La definición misma de los sectores y su agrupación no es algo predeterminado o que pueda obedecer a normas rígidas, cada país decide los criterios más apropiados para establecerlos y, desde luego, la organización del SNP deberá subordinarse a estas definiciones para establecer sus subsistemas.

A manera de ejemplo analizaremos brevemente algunas particularidades de la planificación de los sectores que mencionamos al examinar

la organización de la administración pública, considerándolas desde el punto de vista de lo que conocemos en Latinoamérica:

- Agropecuario⁴. Suele incluir lo agrícola, pecuario, forestal, pesca, y otras producciones primarias. Trata con problemas productivos y sociales de gran envergadura que hacen muy compleja su planificación. Las políticas y decisiones del sector se relacionan con la propiedad de la tierra, con el ingreso y nivel de vida del campesinado y los indígenas que son regularmente una de las clases más postergadas en estas sociedades. Al mismo tiempo la insuficiencia de la producción agrícola ha sido una especie de mal endémico que afecta directamente las necesidades de recursos para importación que es otra de las debilidades de las economías del continente.

La construcción y operación del subsistema de planificación agropecuaria implica muchas veces necesidades de reformas profundas en la administración pública relacionada con el sector y dar un fuerte impulso al fortalecimiento y creación de organizaciones privadas de distinto tipo que agrupen a empresarios grandes y pequeños, a trabajadores, a técnicos, a proveedores de insumos, distribuidores, etc., de manera de conseguir la formalización de órganos y mecanismos de planificación y participación.

4.- Para un buen tratamiento del tema ver "La planificación del desarrollo agropecuario". Jesús González M, et al. Ed. siglo XXI, Textos ILPES. 1977. Varias ediciones).

- **Miñería.** La planificación de este sector, en los países en que la minería es una actividad significativa, presenta dos aspectos de especial relevancia. Uno es que el elevado monto que implican las inversiones para poner en explotación los minerales importantes y el costo que significan las exploraciones y prospecciones mineras, en muchos casos difíciles de erogar por los países de bajo nivel de ingresos, exige centrar la atención especialmente en los problemas de financiamiento internacional lo que implica una coordinación estrecha con las autoridades financieras y con los responsables de las relaciones exteriores. Por otra parte, el hecho de que generalmente una parte importante del sector sea propiedad de grandes corporaciones extranjeras cuya planificación estratégica se realiza en lo principal en el exterior, dificulta la integración de estas unidades en el subsistema de planificación sectorial.

- **Industria.** Además de ser un sector cuyo crecimiento ha sido considerado fundamental para el desarrollo económico, lo que ya confiere un alto grado de importancia a su planificación, es también decisivo para el nivel del empleo y del ingreso.

En su planificación tienen un peso muy significativo las decisiones y planes de producción e inversión del sector privado, cuya integración en el subsistema sectorial tiene una importancia primordial, tanto de los representantes empresariales como de los trabajadores.

En el caso de existir la presencia de grandes corporaciones externas pueden presentarse problemas similares a los mencionados en el sector minero.

Una observación que cabe hacer en este caso es la necesidad de considerar en la planificación de este sector los problemas relacionados con el medio ambiente. Si bien esta observación debe hacerse en todos los sectores, en este caso reviste especial importancia en particular en lo que se refiere a la polución urbana.

- **Infraestructura.** Aunque no corresponda propiamente a un sector, el hecho de que su gestión y planificación suelen desarrollarse con gran autonomía hacen conveniente tratarlo como subsistema. En lo principal, las dificultades que requieren de mayor atención del SNP hacia este subsistema se refieren a conseguir una coordinación adecuada entre él y los sectores que deben recibir sus servicios. Hay casos clásicos de desajuste entre los programas de este "sector" y los otros implicados en sus acciones, como el de hospitales y escuelas construidos en zonas que carecen de población a quien servir o que no contarán con presupuesto de operaciones, presas para riego que no disponen de canales de distribución del agua, caminos que no cubren las zonas que más los necesitan, etc.

- **Educación.** La importancia y extensión que tiene, o debe tener, esta función, el volumen de recursos que se le des-

tina y la atención y preocupación directa de las comunidades en su desenvolvimiento, exigen que su planificación deba efectuarse cuidadosamente y se procure conseguir un alto grado de participación de la sociedad en la toma de las decisiones que ella implica. Esto, al mismo tiempo de ser una ventaja para la operación del subsistema sectorial, implica un alto grado de responsabilidad.

- Salud. En términos generales pueden hacerse las mismas observaciones que para Educación.

- Vivienda. Normalmente se preocupan de la atención de las necesidades habitacionales y la solución de los problemas de desarrollo urbano. La planificación sectorial no es particularmente difícil en lo técnico pero, en cambio, frecuentemente enfrenta serios problemas para contar con los recursos necesarios.

18.3.- RELACIONES CON EL NIVEL CENTRAL E INTERSECTORIALES.

Las relaciones de cada subsistema sectorial en el interior del SNP se dan en tres sentidos principales:

a) con el subsistema central, particularmente con el organismo central de planificación, desde donde recibe orientaciones, apoyo, asesoría y sugerencias y que también ejerce cierto control y vigilancia dentro de los términos del prin-

cipio de respeto a la autonomía decisional que rige las relaciones dentro del SNP. A su vez, el subsistema sectorial brinda diversos tipos de colaboración al subsistema central.

b) hacia los otros subsistemas sectoriales con los que debe realizar una labor efectiva de coordinación que asegure la coherencia y complementariedad entre sus planes, y

c) hacia los subsistemas regionales⁵, cuyos planes atinentes a su sector debe incorporar y dar coherencia con los planes nacionales que están bajo su responsabilidad.

Los aportes de los subsistemas sectoriales al nivel central del SNP se concretan fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- Colaboración en la reelaboración del proyecto nacional para ajustarlo a las necesidades del SNP, en lo que concierne a su sector.
- Información y estudios sobre el sector respectivo para integrarlos a la acumulación de antecedentes que precede al diseño exploratorio de los planes globales y semiglobales de mediano y corto plazo.
- Proposiciones sobre el sector para la elaboración de los lineamientos fundamentales.
- Participación activa en los ejercicios generales de coherencia y en los ajustes y revisiones de los planes durante la formulación.

⁵- Este tema lo analizaremos al tratar los subsistemas regionales en el Capítulo 19.

- Información sobre el seguimiento de los planes del sector de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos o a peticiones extraordinarias.
- Colaboración en la formulación de planes multisectoriales o especiales centralizados por el OCP.

Lo que cada su sistema sectorial debe recibir del nivel central consiste básicamente en:

- Las instrucciones sustantivas y técnicas sobre el proceso general del SNP y las orientaciones específicas para el sector, las que servirán de guía para la preparación de las instrucciones sectoriales respectivas.
- Indicaciones y sugerencias sobre necesidades especiales de coordinación intersectorial o con los subsistemas regionales.
- Colaboración, sugerencias y asesoría en la solución de problemas técnicos de los procesos y de la estructura orgánica del subsistema.
- Coordinación de los servicios solicitados a los subsistemas de apoyo del SNP.

6.- Debe tenerse presente que estas instrucciones y orientaciones no provienen directamente del OCP sino de la autoridad ejecutiva que corresponde y están dirigidas a la autoridad del sector de quien depende la unidad de planificación que se desempeña como cabeza del subsistema.

Cabe hacer notar que la coordinación y colaboración del nivel central no se realiza sólo desde el OCP. También lo llevan a cabo las demás unidades globalizadoras en las materias que les conciernen.

Resulta prácticamente imposible encontrar planes que correspondan exclusivamente a un sector y cuyas decisiones y acciones no interfirieran o sean interferidas en una u otra forma, en mayor o menor proporción, con las de otros sectores. Esta característica plantea exigencias terminantes en materia de coordinación y coherencia entre los planes de los diferentes sectores.

En cuanto a la asignación de la responsabilidad por los planes, no nos preocuparemos de los casos en que la interferencia se produce en proporciones escasas, dejando el grueso de la actividad involucrada en el plan en correspondencia con un determinado sector de modo que no deja dudas respecto de su asignación. Aquí, el sector responsable se deberá preocupar de coordinarse con los demás sectores involucrados en el tema, en la medida que sea necesario. Este tipo de situaciones debe considerarse normal dentro de las prácticas usuales de coordinación y coherencia establecidas en el SNP.

En cambio, hay planes que involucran en proporciones considerables a más de un sector, de manera que no es fácil dilucidar con precisión a cuál debiera corresponder la responsabilidad principal de su planificación. Es el caso de los que hemos denominado "planes multi-sectoriales" y en el que anticipamos que deben ser objeto de atención especial por parte del OCP. Se pueden tomar diferentes decisiones para el tratamiento de estos planes según el tema de que se trate, las experiencias que se hayan tenido, las disponibilidades de recur-

tos técnicos, etc.) lo que no varía es la necesidad de hacer que participen en la formulación todos los que posteriormente tendrán que algún papel en la ejecución del plan. En cambio, debe evitarse diluir la responsabilidad central de la formulación y asegurarse de que las acciones que este establezca queden claramente definidas en alcance, secuencias, recursos y, especialmente, asignadas con precisión a los organismos participantes.

Entre las fórmulas para asignar la responsabilidad principal que suelen adoptarse en la formulación de estos planes pueden citarse:

- a) Elegir una de las cabezas de sector involucradas con base en algún o en la combinación de criterios tales como: lo significativo del volumen de acciones que le corresponderá al sector en la ejecución posterior del plan, la experiencia que posea, las capacidades técnicas y administrativas, la confianza política que se le tenga, la habilidad para coordinar, la ductilidad para conseguir consensos, etc.
- b) Dejar la responsabilidad en el OCP, que se encargaría de formular el plan coordinando a los sectores involucrados y de proponer posteriormente la asignación de las responsabilidades de ejecución.
- c) Creación de un organismo ad hoc, de vida limitada a la duración del plan, que se encargaría de la formulación del plan y, eventualmente, de su ejecución, en el que pueden tener participación los organismos sectoriales involucrados.

Las comunicaciones entre los integrantes y su coordinación es una de las tareas primordiales que deben cumplirse en el SNP y el caso intersectorial es un buen ejemplo de la necesidad de relaciones fluidas, que vayan incluso más allá de los canales formalizados, para que se consiga la coordinación requerida por el proceso de planificación. En este sentido es conveniente que se tenga flexibilidad para crear instancias especiales de coordinación para la atención de problemas específicos en cualquier momento que se requieran; estas instancias deben dejar de existir junto con la desaparición de la necesidad que originó su creación.

18.4.- PLANIFICACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

Al analizar los procesos y la organización de la planificación sectorial es indispensable considerar la planificación de las empresas públicas, que generalmente dependen de los sectores económicos bajo diversas formas de organización y relación. Aunque los criterios respecto de la participación del Estado como agente productivo directo varían de país a país y según el tipo de ideología de los gobiernos en ejercicio, es un hecho que en América Latina y otros continentes las empresas públicas son una parte muy importante del sistema económico y hacen contribuciones significativas al producto nacional, ya sea por el volumen de su producción o por el carácter estratégico de ella.

Las empresas públicas forman parte del conjunto de organismos llamados "paraestatales" de los sectores públicos. Las condiciones que las definen son las siguientes:

a) son entidades productoras de bienes y servicios para el mercado, por lo que desarrollan su actividad en áreas de la economía en las que el sector privado es un competidor real o potencial.

b) el Estado puede influir en la orientación de sus actividades; situación que generalmente es consecuencia de que la propiedad total o mayoritaria de las empresas corresponde al Estado.

c) su organización y estructura jurídica corresponden al carácter legal de empresas.

d) sus resultados pueden medirse con los sistemas contables tradicionales a través de balances y cuentas de ganancias y pérdidas.

El conjunto de empresas que integran el aparato estatal se han caracterizado tradicionalmente por un alto grado de heterogeneidad que se manifiesta en una serie de aspectos y que influye de manera decisiva en su comportamiento y en sus resultados. El hecho de que estos organismos estén situados en el centro de conflictos de intereses y de la discusión que se desarrolla en torno al papel económico del Estado resta objetividad tanto a su evaluación como a su tratamiento.

Una de las causas más importantes de su heterogeneidad radica en la variedad de su origen o gestación. Algunas son producto de confiscaciones o nacionalizaciones derivadas de hechos de naturaleza económica o política. Otras han sido adquiridas por el Estado en operacio-

nes de salvataje en razón de su carácter estratégico nacional o regional, o para preservar fuentes de empleo, o bien como un medio de socializar sus pérdidas de operación. Son numerosas las empresas que tuvieron que ser creadas directamente por el Estado cuando eran consideradas decisivas para el desarrollo y el elevado monto de recursos que significaba su inversión o el bajo rendimiento de los beneficios esperados no interesaba al sector privado. También se crearon empresas estatales para impulsar el desarrollo de sectores económicos deficitarios, o como apoyo o complemento de la empresa privada, o para modificar o regular situaciones monopólicas en la economía.

Si bien el proceso de creación de empresas pudo tener un carácter en cierta forma ordenado y planificado, el de apropiación y adquisición fué generalmente muy inorgánico e imprimió su sello al conjunto, puesto que, salvo raras excepciones, los aparatos públicos raramente se reestructuraron adecuadamente para asumir las funciones especializadas que implicaba el manejo de empresas productivas.

La heterogeneidad se refleja, por ejemplo, en la diversidad de tamaño o significación de las empresas públicas, entre las que coexisten algunas de gran peso económico, tecnológicamente avanzadas, de importancia estratégica, con administraciones eficientes capaces de producir buenos resultados productivos y financieros, con otras de tamaño mediano o pequeño muchas de las cuales no tienen mayor justificación económica, que son endémicamente deficitarias, con objetivos indefinidos, carentes de controles contables, etc.

La planificación de las empresas públicas debe mirarse desde dos ángulos diferentes pero complementarios. Por una parte, el que co-

rrresponde a la planificación interna de la empresa una vez que se le han definido los objetivos y parámetros fundamentales. El otro es la consideración de la empresa dentro de los planes nacionales y del sector público, lo que está por encima de sus posibilidades de decisión autónoma.

De acuerdo a las características que definimos para las empresas públicas no hay razón para pensar que tanto su planificación operativa como su gestión no puedan realizarse de acuerdo a los principios, prácticas y técnicas de administración con que funcionan las que pertenecen al sector privado. Igual que aquellas estas tienen que planificar su producción, sus ventas y mercados, sus recursos humanos, sus compras de equipos, refacciones y materiales, etc. En cuanto a sus opciones en planificación estratégica tampoco deben restarse a ella, teniendo en consideración que sus decisiones de alto nivel no corresponderán a un directorio privado o un dueño absoluto sino al mecanismo que el Estado haya establecido.

El aspecto de la consideración de las empresas públicas en los planes nacionales y del sector público depende fundamentalmente de la eficiencia con que el aparato estatal las administre. Para ello es necesario que existan conductos, formas de relación y asignación de responsabilidades claramente establecidas que permitan a las empresas funcionar con flexibilidad y autonomía, y al Estado asegurar que sus objetivos y disposiciones se comunican y se cumplen y disponer de los controles que lo acrediten⁷.

⁷- En esto suele plantearse la falsa dicotomía de autonomía vs control, lo que no es correcto porque existen formas de control aplica-

Cualquier empresa necesita de un marco de referencia adecuado, que se constituye con la definición de sus objetivos de largo, mediano y corto plazo, para poder operar con eficiencia. En el caso de las empresas públicas debemos hacer una distinción entre los objetivos que el Estado se propone cumplir con sus distintos tipos de empresas y los que a cada una de estas debe plantearseles explícitamente. De ninguna manera debe pensarse que el OBJETIVO-ESTADO y el OBJETIVO-EMPRESA pública pueden ser contradictorios, eso sería aberrante, la diferencia radica en el grado de generalidad, el alcance y la amplitud con que ambos se plantean.

Los objetivos-Estado para las empresas públicas se refieren a aspectos de interés y política nacional y pueden contener diversidad de planteamientos según el tipo de empresas a que se refieran, el sector económico en que se ubiquen, las razones de política nacional o internacional en que se inspiren, las necesidades que satisfagan, la ubicación espacial que tengan, etc.

Los objetivos-empresa, en cambio, se relacionan con la razón de ser inmediata de la entidad individual en cuanto productora de bienes y servicios y deben cumplir una misión eminentemente operativa, si bien poseen también la característica de aumentar su grado de detalle y precisión en la medida que se refieren a plazos más cortos.

El problema de la planificación y el manejo de las empresas públicas involucra varios niveles de gobierno y es necesario abordarlo

bles sin afectar la autonomía operativa que es lo que las empresas necesitan. La solución de los problemas que se presentan en esta materia está directamente relacionada con una planificación y contabilidad eficientes de las empresas.

considerando diversos frentes en que se hacen definiciones de distinto grado de generalidad, las que deben estar bien coordinadas.

Desde el punto de vista global corresponde tomar las decisiones que relacionen las empresas públicas con la política económica de gobierno. Pero debe tenerse presente que la diversidad de objetivos-Estado aplicables a las empresas hacen inconvenientes e inoperantes las decisiones demasiado generales que no respetan esta diversidad. Es el caso de plantear indiscriminadamente políticas tales como:

- "las E.P. deben autofinanciarse", o
- "las E.P. deben producir superávit", o
- "las E.P. deben limitar su déficit a un XX%," o
- "...deben reducir sus importaciones en un XX%", o
- etc, etc.

Indudablemente, en el caso de esquemas en que prima la desorganización y el desconocimiento de las actividades de las empresas es posible que se tenga que recurrir a este tipo de decisiones. Lo aconsejable es disponer de una clasificación informada de las empresas, de sus características, necesidades y posibilidades operativas, para estructurar un juego de políticas acorde con los objetivos-Estado fijados para ellas.

El segundo frente es el que asegura que las decisiones del primer nivel lleguen en forma adecuada a las empresas. Su labor debe consistir en traducir las políticas globales en instrucciones específicas operativas para cada empresa. Si la organización del Estado ha asignado a los sectores la responsabilidad de la relación con las

empresas públicas esta tarea correspondería a la cabeza de sector en lo que se refiere a planificación. Para el corto plazo se trataría de traducir las políticas generales en metas productivas y parámetros específicos que fijen el contorno y límites de las acciones que pueda llevar a cabo la empresa entre los que se cuentan por ejemplo sus niveles de endeudamiento interno y externo, monto y orientación de sus inversiones y el uso de sus excedentes, política de precios y remuneraciones, etc.

El tercer aspecto, o frente, es el que se refiere a la relación entre los organismos de dirección gubernamental y las empresas que dependen de ellos. En este nivel hay que conciliar las necesidades de control con las posibilidades de manejo autónomo que debe otorgarse a las empresas. La idea es que las empresas lleguen a operar según programas acordados con sus autoridades y elaboren información confiable y comprobable que permita el control a posteriori.

Es importante hacer el alcance de que cuando se habla de la determinación de políticas y de toma de decisiones respecto de las empresas públicas en los niveles de gobiernos no se excluye la participación de estas en ese proceso. Muy por el contrario, se supone que esa es una necesidad y una condición básica. Por lo demás, la empresa pública tiene que ser un actor de primera importancia en el SNP.

18.5.- LA SOCIEDAD EN LA PLANIFICACION SECTORIAL.

Las oportunidades de participación de la sociedad en los subsistemas sectoriales son amplias. La integración de las unidades públicas y privadas de planificación de los organismos, entidades y empre-

sas del sector no debería ofrecer grandes dificultades, aunque en algunos casos puede exigir un trabajo previo de impulso a su creación o fortalecimiento.

Los canales y mecanismos generales de participación en los subsistemas sectoriales son similares a los que mencionamos para el subsistema central, igualmente son válidas las observaciones que hicimos sobre la necesidad de creatividad y el papel que deben jugar los organismos del sector público en la construcción, consolidación y operación del subsistema.

A manera de ejemplo señalaremos sucintamente algunos de los aspectos de la participación social en sectores cuya planificación describimos en los apartados anteriores.

El sector agropecuario, por la amplitud y complejidad de su ámbito de cobertura y la situación conflictiva de sus relaciones sociales, es uno de los sectores en que la participación en los procesos de planificación puede presentar mayores problemas. Generalmente es necesaria la creación de una red de organismos en los que la planificación va a ser sólo un complemento de las funciones operativas que deberán desempeñar y, por otra parte, los rezagos en la satisfacción de necesidades elementales de la población hacen despertar esperanzas y aspiraciones que son muy difíciles de alcanzar y que, finalmente, pueden frustrar los intentos de planificación.

En todo caso, la importancia del sector justifica cualquier esfuerzo por conseguir planificar sus actividades de manera coordinada con las del resto de la sociedad.

En minería el subsistema debe integrar principalmente a las unidades de planificación de las empresas productivas y comerciales y a las organizaciones sociales de empresarios y trabajadores del sector. En este caso uno de los problemas que normalmente se enfrenta es el de encontrar fórmulas adecuadas para conseguir la integración en el subsistema de las unidades de planificación de las empresas extranjeras que operan en el sector.

La educación es una de las actividades que son centro de preocupación de las grandes mayorías de la sociedad y que concita pugnas políticas e ideológicas con manifestaciones conflictivas tradicionales que han tenido momentos de extrema agudeza. Si embargo, debido al interés que despierta, este es un sector en que se cuenta con mejores elementos para conseguir la participación de la sociedad tanto en su planificación como en aspectos propiamente operativos.

CAPITULO 19.

SUBSISTEMAS TERRITORIALES DE PLANIFICACION.

19.1.- INTRODUCCION.

Al examinar los procesos de planificación y sus productos de las distintas dimensiones temporales vimos que en cada espacio-base definido la planificación se efectúa con gran independencia en lo que se refiere a las relaciones interesaciales, de ahí que no tenga mayor sentido crear "un" subsistema espacial sino que, como en el caso sectorial, sea conveniente establecer varios de ellos.

La idea de subordinar la organización de la planificación espacial a las divisiones políticas del territorio está basada en los mismos argumentos que indican la conveniencia de buscar correspondencia entre los aparatos de gobierno y la planificación nacional.

Uno de los grandes problemas que enfrenta siempre la planificación espacial es el de la autonomía efectiva de los gobiernos territoriales respecto del gobierno central. El tema es crucial ya que se trata de toma de decisiones, lo que es la esencia de los procesos de planificación. El grado de autonomía real de estos gobiernos depende de varios factores, entre los que se puede citar:

El tipo de organización del país, unitario o federal, y el nivel de autonomía que las leyes otorgan a las divisiones territoriales.

- Las capacidades administrativas existentes en la zona y la calidad técnica y profesional de sus recursos humanos.

- Tal vez lo más importante sea el grado de desarrollo económico, político y cultural del territorio y su capacidad para disponer de manera independiente de un volumen de recursos que le permita una autonomía decisional efectiva.

- Otro aspecto importante que influye en el nivel de autonomía permitido a las regiones es la confianza política que tenga el gobierno central acerca de la voluntad que demuestre el territorio en cuestión de mantener su integración nacional.

En los países latinoamericanos cuyos sistemas políticos son tradicionalmente centralizados, existe un amplio reconocimiento de la necesidad de modificar esta situación. En la medida que esto se logre, tanto las administraciones espaciales como la planificación de sus actividades tendrán un mayor alcance, asumirán responsabilidades más elevadas y gozarán de real autonomía.

Pero no debe esperarse que la planificación sea la fuerza impulsora de los procesos de descentralización ya que estos son eminentemente políticos y la planificación es sólo una función subordinada. En cambio, puede empleársela como herramienta útil para facilitar y apoyar estos procesos.

En este capítulo examinaremos aspectos relacionados con la estructura orgánica de los subsistemas espaciales, la integración en ellos del sector público territorial y nacional, las formas de relación de estos subsistemas con los demás integrantes del SNP, los contenidos y problemas esenciales de la planificación municipal y la integración de la sociedad en la planificación espacial.

19.2.- EL SECTOR PUBLICO EN LOS SUBSISTEMAS TERRITORIALES1.

Al analizar la organización de estos subsistemas partiremos de las siguientes premisas:

a) En cada división política del territorio se establece un subsistema que contempla una estructura completa de planificación, independiente y autónoma en la misma medida que son independientes y autónomos los gobiernos territoriales.

b) El nexo entre los subsistemas espaciales de planificación lo hace el OCP nacional.

c) Se mantiene el criterio general de ajustar la estructura orgánica de la planificación a la de la administración pública, sin perjuicio de la participación de la sociedad en el subsistema.

1.- Llamaremos "territorio" a los espacios que corresponden a divisiones político-administrativas de un país. Como hemos tomado la opción de ligar los subsistemas a ellas estos tendrán que denominarse Subsistemas Territoriales. Para efectos de aplicación práctica, el nombre de estos subsistemas sería el que corresponde a las divisiones políticas de cada país: estado, provincia, etc.

d) Los principios básicos del SNP son válidos para los subsistemas sectoriales, que son parte integrante de él.

e) Supondremos la existencia de tres niveles de autoridad pública o de gobierno: el gobierno central, el gobierno territorial y el gobierno comunal o municipal.

La reproducción formal del SNP que tiende a producirse en el nivel espacial no es sino el reflejo de las similitudes que tienen las organizaciones de las respectivas administraciones públicas. Sin embargo, lo que realmente importa en esta materia más que las similitudes formales, es la necesidad de concordancia en ciertos aspectos técnicos que hagan posible y faciliten una vinculación estrecha entre la administración y planificación nacional con las de los territorios.

Los subsistemas espaciales deben incorporar en sus prácticas de planificación y operación los elementos de homogeneidad técnica que hagan posible esta correspondencia que otorga características sistémicas al proceso de planificación y permite una coordinación fluida. La homogeneidad mencionada se refiere, por ejemplo, a formas de presupuestación, informática, procesos de formulación y seguimiento de planes, sectorialización, técnicas de preparación y evaluación de proyectos, etc. La uniformación de asuntos técnicos y de procedimientos es indispensable y no hay razón para considerar que afecta la autonomía de las autoridades territoriales, ya que estas pueden mante-

ner incólume su capacidad de decisión en aspectos sustantivos, independientemente de su adscripción a procedimientos y métodos comunes.

La relación y coordinación con los subsistemas de alcance nacional siempre son importantes cualquiera sea el grado de autonomía del gobierno territorial. Esto se procura obtener normalmente con la formación de COMITES CONJUNTOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL (CCPT) en que participan los distintos niveles de gobierno.

Para clarificar las responsabilidades en materia de formulación de los planes y tener mejores elementos para apreciar las áreas que exigen mayor coordinación, es importante clasificar las acciones que se refieren al espacio territorial, dirimir las respectivas competencias en materia de toma de decisiones y establecer los aspectos de determinación conjunta. De este ejercicio pueden deducirse y acordarse las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno y las atribuciones y responsabilidades que se le entregarán al CCPT.

Si representáramos gráficamente como círculos las áreas de competencia en la toma de decisión que corresponden a los tres órdenes de gobierno veríamos que existen áreas comunes cuya asignación es difícil de especificar.

En general, las tareas de los subsistemas espaciales consisten en llevar a cabo el proceso de planificación del territorio correspondiente, entendida con los mismos conceptos que la planificación nacional en cuanto a cobertura de variables sociales, y efectuar la construcción y consolidación del subsistema, manteniéndose dentro de las normas y orientaciones generales establecidas para el SNP.

Las FUNCIONES MAS IMPORTANTES QUE DEBE EFECTUAR EL ORGANISMO CENTRAL DE ESTOS SUBSISTEMAS son las siguientes:

a) En relación al proceso de planificación.

i.- Programar y organizar el proceso de planificación territorial adaptando las instrucciones técnicas y sustantivas provenientes de las autoridades centrales y compatibilizándolas con las de los gobiernos territoriales; diseñar las actividades y procedimientos, los plazos y secuencias, los métodos de compatibilización y sus momentos, etc.

ii.- Coordinar el trabajo del subsistema con el del SNP, especialmente con los subsistemas nacionales y en particular con el OCP.

iii.- Formular los planes globales territoriales, velando porque se logre una síntesis coherente de las acciones postuladas por los tres niveles de gobierno para el territorio.

iv.- Formular, o coordinar la formulación, de planes especiales que se le hayan encomendado al sector, tales como planes de largo aliento, grandes proyectos de inversión, planes interespaciales, etc. Hacer el seguimiento cuando proceda.

v.- Coordinar los procesos de planificación del subsistema vigilando el cumplimiento de las instrucciones dadas, cuidando las normas de coherencia, dando asesoría y reforzando a las unidades del subsistema cuando corresponda. La función

de orientación, compatibilización y síntesis que cumple el plan global territorial facilita el desarrollo de estas tareas.

b) En la construcción y consolidación del subsistema.

i.- Preocuparse de la organización y puesta en marcha del subsistema y de la integración en él de todos los organismos públicos y privados que corresponda.

ii.- Colaborar en la elaboración de programas de mediano plazo para la construcción del SNP en lo que concierne a su territorio y en la definición de Criterios de consolidación.

iii.- Apoyar el fortalecimiento o creación de las unidades de planificación necesarias en el subsistema. Impulsar la formación y perfeccionamiento de elementos de apoyo para la planificación.

iv.- Mantener una visión actualizada de lo que ocurre en el subsistema y en el SNP para solucionar los problemas que se presenten, aprovechar los avances técnicos y estar al día en los procesos y procedimientos.

El organismo central de la planificación territorial debe contemplar en su organización una clara correspondencia con todo el subsistema y estar capacitado para dar respuestas oportunas a las dudas que se le planteen sobre el proceso u otros temas de planificación.

También cabe mencionar la conveniencia del "liderazgo informal", en forma similar a lo expresado para el OCP2.

La forma de estructurar los subsistemas territoriales está muy ligada al nivel de desarrollo y organización que tengan las administraciones públicas respectivas. Si estas estén conformadas en forma similar a la administración pública central los subsistemas se organizan también con estructuras parecidas al SNP. En este caso, el organismo central del subsistema será la dependencia del gobierno territorial que sea responsable de la planificación.

Si la administración pública territorial tiene escasas atribuciones y una organización débil, la responsabilidad de construir y operar el subsistema recaerá principalmente en los organismos territoriales que representan y dependen del nivel central. Es frecuente que en esta situación sea el CCPT que asuma la función de organismo central del subsistema presidido formalmente por la máxima autoridad territorial.

El subsistema territorial, además de producir planes en las mismas dimensiones temporales que el SNP, comprende también las tres divisiones básicas: global, sectorial y espacial, aunque a esta última podría ser más propio llamarla subespacial. Salvo que el tamaño de estas divisiones fuera muy considerable, ellas estarían organizadas como unidades de planificación, que existirían cuando correspondieran a necesidades reales.

19.3.- RELACIONES CON OTROS SUBSISTEMA DEL SNP.

El análisis de las relaciones intersistémicas de los subsistemas territoriales debe considerar, por una parte, las que se verifican con los subsistemas de carácter nacional, el central, los sectoriales y los de apoyo y, por otra, las que deben establecerse con los demás subsistemas territoriales.

La relación con los subsistemas nacionales, como comentamos en el apartado anterior, plantea la necesidad de definir claramente los ámbitos de competencia de las autoridades y organismos de cada uno de los niveles de gobierno dentro del territorio³.

El CCPT es el centro de confluencia de las negociaciones y coordinación entre los organismos centrales y territoriales. Su función de concertación no se limita sólo a las áreas comunes que aparecen en las esferas de competencia de los niveles de gobierno sino que deben buscar acuerdos y compatibilización en todas las acciones que se refieren al territorio, combinando y programando conjuntamente los esfuerzos para evitar que se produzcan lagunas o desajustes que resten eficacia o eficiencia a las acciones. Esto tiene especial relevancia en muchos programas de inversión que exigen complementaciones por las tres partes.

También el CCPT es un buen conducto para facilitar al nivel central la comprensión de las realidades territoriales y para conocer las inquietudes de sus habitantes. Por otra parte, puede convertirse

3.- Un ejemplo ilustrativo de esto es la distinción que se hace en México entre carreteras federales y estatales. Aunque la competencia decisional está clara, el manejo eficiente del tema exige una estrecha coordinación entre las autoridades responsables.

en un instrumento útil para proponer e impulsar la preparación de programas de descentralización.

El subsistema territorial recibe orientación y apoyo desde el nivel central, especialmente del OCP que tiene responsabilidades generales en la construcción y operación de SNP. A su vez, el subsistema colabora en todas las etapas del proceso de planificación aportando los antecedentes que conciernen a su territorio, coordinando sus procesos con los nacionales y participando activamente en los ejercicios de coherencia que se realizan durante los procesos. Posteriormente, en los controles y ajustes que se hacen durante el seguimiento de la ejecución, cumple de manera semejante las condiciones establecidas sobre coordinación y coherencia para estas operaciones.

Los órganos sectoriales de la administración territorial, cuya planificación debe estar integrada al respectivo subsistema, necesitan una estrecha coordinación con los organismos congéneres de carácter nacional. Además de la oportunidad que ofrece la existencia de CCPT, es importante considerar la conformación de comités especiales para efecto, los que pueden ser permanentes o temporales.

La relación de los subsistemas de apoyo con los subsistemas territoriales se da en los mismos términos que hacia los demás integrantes del SNP. En este caso, es probable que surjan necesidades de crear unidades especializadas que necesitarán contar con una dedicación especial de parte de las unidades centrales. También es posible que los subsistemas territoriales requieran de fuertes ayudas sustantivas directas de parte de los subsistemas de apoyo.

La autonomía interespatial que caracteriza a la planificación territorial explica la preminencia de sus relaciones con los subsistemas nacionales. Por otra parte, debido tal vez a la casi atávica tendencia centralista de los países latinoamericanos, existe cierta reticencia en los gobiernos centrales para permitir la formación de elementos de unificación de los gobiernos territoriales que no pasen por el centro debido al temor de que se generen peligrosos paralelismos de poder.

Sin embargo, hay muchos aspectos de la planificación en los que es ventajoso y necesario, si no indispensable, la creación de mecanismos de coordinación e intercambio entre los subsistemas territoriales en los que pueden o no estar integrados el OCP u otras unidades de nivel nacional. Los mecanismos o comités que se establezcan incluirán a todos o algunos de los subsistemas territoriales, según estén relacionados con el tema de que se trate; también podrán ser permanentes o temporales.

Hay casos claros de conveniencia de planificación conjunta entre uno o más territorios. Un ejemplo es el de las ciudades conurbadas, en las que la continuidad urbana hace que los límites comunales o territoriales pierdan significado. Otro es el de regiones económicamente integradas que cubren geográficamente a más de un territorio, cuyas características exigen algo más que coordinación en la toma de decisiones, debiendo esta hacerse con criterios únicos y de manera conjunta. Corresponde al tipo de planes que hemos denominado interespaciales. Su formulación puede hacerse entregando la responsabilidad al nivel central, a comisiones dotadas con poderes especiales, o cen-

traña en alguno de los subsistemas territoriales involucrados. Pero, en todo caso, deben participar todos los subsistemas territoriales implicados.

La existencia de características políticas, económicas, culturales o ecológicas comunes que hagan recomendable la conformación de un "proyecto regional"⁴ estratégico diferenciado del resto de la nación, o la conveniencia de aplicar disposiciones, normas o políticas especiales también particularizadas, o el aprovechamiento racional de alguna circunstancia coyuntural o estructural, puede justificar también la planificación conjunta o especialmente coordinada de dos o más territorios. Como ejemplo de lo mencionado podemos citar los siguientes casos, algunos de los cuales pueden ser considerados con perspectiva internacional:

- i.- Territorios limítrofes con un país importante respecto del cual deban adoptarse políticas especiales por diversas razones.
- ii.- El aprovechamiento de economías de escala o complementariedades que hagan beneficioso el intercambio. También la formación o manejo de empresas productivas o de servicios que tengan características interesaciales o la formulación de proyectos cuyos beneficios pueden ser compartidos.
- iii.- La colindancia común con situaciones geográficas que hagan posible el aprovechamiento conjunto de las ventajas

4.- En el mismo sentido y concepto expresado para "proyecto nacional".

existentes. Como el caso de hoyas hidrográficas, posiciones marítimas, etc.

iv.- La existencia de etnias con costumbres, tradiciones y cultura propias y cuyos problemas actuales requieran un tratamiento conjunto.

v.- La defensa, recuperación o explotación racional de reservas ecológicas, especies animales o el medio ambiente en general.

Hay aspectos importantes de la planificación espacial cuyo costo o relativamente bajo grado de intensidad de uso, justifican la creación de servicios comunes para varios territorios. La creación de estos servicios, relacionados casi siempre con tareas de apoyo, es impulsada generalmente por el OCP y se acostumbra darles una sede desde la cual puedan atender una "zona" que incluya a varios territorios.

Como ejemplo de lo anterior pueden citarse los "centros de capacitación", que pueden depender descentralizadamente de la unidad central del subsistema de capacitación, o bien del subsistema territorial que les sirve de sede, pero instituyendo en su seno una forma de representación de todos los subsistemas a los que presta servicios.

Esquemas parecidos pueden formalizarse en materia de informática, proyectos, centros de documentación y difusión, etc.

19.4.- PLANIFICACION MUNICIPAL.

Los municipios o comunas son subdivisiones politico administrativas de los territorios y son regidas por el tercer nivel de gobierno del Estado. Con las misma razones esgrimidas anteriormente identificaremos con este orden de gobierno esta rama espacial de la planificación. Por lo demás, lo municipal es una instancia de la planificación generalmente aceptada y de importancia reconocida.

Existe una gran diversidad de características de todo orden en los municipios. Hay diferencias en cuanto a tamaño geográfico y poblacional, nivel económico y educacional de los recursos humanos, vocación y prácticas productivas, recursos materiales e infraestructura de servicios, etc. Otro elemento que marca diferencias notables es la condición de rurales o urbanos. Esta variedad hace que, aunque se les asigne jurídicamente funciones y atribuciones similares, haya una gran disparidad en el alcance y calidad de las tareas que estos gobiernos realizan.

Las actividades que generalmente realizan las autoridades municipales están directamente vinculadas a las necesidades de la vida diaria de la comunidad y, por esta razón, abren amplias posibilidades a la participación de todos los niveles de la sociedad tanto en su ejecución como en su planificación. Entre las tareas más usuales que forman parte de las responsabilidades de las autoridades municipales están:

i.- Mantener operando los servicios a la comunidad es siempre una de las tareas prioritarias. Aunque se acostumbra llamarlos "servicios públicos", ello no implica que no puedan ser desempeñados por el sector privado, si bien se les sujeta a condiciones especiales y los municipios los mantienen bajo control. En muchos casos están directamente a cargo de organismos públicos. Entre ellos puede mencionarse:

- agua potable y alcantarillado.
- alumbrado público.
- servicios de limpieza y retiro de basura.
- mercado, centros de abasto y mataderos.
- cuidado de parques, jardines y calles.
- tránsito y seguridad pública.
- etc.

ii.- La atención de la cultura, la recreación y el deporte, a través del fomento a actividades como actos sociales y artísticos, formación y mantenimiento de bibliotecas públicas y centros de estudio, creación de talleres que impulsen la literatura, la música, la pintura, las artesanías, etc., instituir premios para concursos de distinto tipo, la organización y ayuda al deporte y sus competencias, procurando la máxima participación de la comunidad.

iii.- Dar solución a los problemas relacionados con la urbanización, el aprovechamiento racional del recurso tierra y la regulación de su tenencia.

iv.- Participar en la construcción de infraestructura básica como obras para proveer de servicios a la comunidad, accesos a las ciudades, caminos vecinales, etc., o para cultura, deporte y recreación como teatros, estadios, bibliotecas, casas de la cultura o del pueblo, etc..

v.- Protección del medio ambiente, preocupándose de la protección y recuperación de la ecología y especies animales y de normar y controlar el uso racional de los recursos naturales.

vi.- Las políticas de descentralización incrementan las funciones de los municipios. Es el caso de los servicios de educación y salud que tienden a dejarse a cargo de ellos.

vii.- Las acciones destinadas a impulsar el desarrollo económico de las comunidades están empezando a formar parte de las tareas asignadas al municipio. Sin embargo, hay que reconocer que esta función se encuentra todavía en una etapa incipiente aunque, para las zonas de menor desarrollo, puede llegar a tener un significado de primera importancia.

viii.- El financiamiento municipal proviene de dos fuentes principales, la tributación y los aportes de los otros niveles de gobierno. Como ocurre en otros aspectos, y derivado

de ello, la disparidad en las disponibilidades de recursos es notable.

Las formas de hacer planificación y las tareas que esta debe cumplir están relacionadas con las funciones y actividades efectivas que realizan las instituciones, ya que el objetivo de esta tecnología es servir a su ejecución. Como dijimos anteriormente, la gran diversidad que presentan estas entidades se reflejan directamente en el tipo y alcance de las funciones que desarrollan, por lo que no resulta eficaz abordar la planificación municipal sin considerar sus diferencias. Al proponer la aplicación práctica de metodologías, técnicas y procedimientos de planificación a los municipios de cualquier entidad, habrá que hacer previamente una clasificación, agrupándolos según sus características más importantes para determinar lo que es factible en unos y en otros y evitar el riesgo de frustrar las iniciativas.

En el caso de los municipios más desarrollados, con buena disponibilidad de recursos, una economía activa y pujante, una base de datos amplia, etc., es normal que se cuente con administraciones y recursos humanos de nivel técnico suficiente para realizar una planificación adecuada y completa que contemple las tres dimensiones temporales, los aspectos globales y sectoriales, formalize debidamente los procesos, integre lo público y lo privado, impulse la participación de la sociedad y se incorpore solventemente al subsistema territorial.

En el otro extremo de la escala se encuentran los municipios del grado más bajo de desarrollo, en los que tendríamos que poner signo

contrario a las características que describimos en el párrafo anterior. En ellos el atraso se refleja también en una escasa capacidad administrativa que obliga a considerar las posibilidades de aplicar la planificación sólo como un elemento accesorio en la necesidad de mejorar integralmente la gestión municipal. Además, las funciones y recursos de este tipo de municipios les permite un nivel de actividades reducido cuya planificación es técnicamente elemental.

Las unidades municipales de planificación deben integrarse a los respectivos subsistemas territoriales y es tarea de estos impulsar su construcción, consolidación y perfeccionamiento, así como orientar, asesorar y apoyar sus procesos. Estas obligaciones de los subsistemas territoriales tienen una amplitud y complejidad que permiten considerarlas de carácter nacional y, en ciertos aspectos, superan el ámbito de competencia del SNP. Por ello, los estudios y proposiciones relacionados con el tratamiento de la planificación municipal generalmente involucran también a los niveles centrales del SNP y exigen la participación de otros niveles de gobierno.

19.5.- PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL.

Para los niveles global y sectorial de los subsistemas territoriales los comentarios sobre participación social que pueden hacerse son parecidos a los realizados para el subsistema central y los sectoriales. Cuanto más similares a las centrales sean las entidades públicas y privadas del territorio mayores serán las similitudes de la planificación y las formas de participación que se establezcan.

En cambio, el tercer nivel de gobierno, el municipal, desarrolla actividades cuyas características posibilitan una participación comunitaria que abarca todas las etapas de la gestión, desde las ideas primarias de inversión, la planificación de las actividades, su ejecución y su control.

Los canales y mecanismos de participación pueden ser similares a los usados en los subsistemas del SNP, pero existen varias formas de organización tradicionales del municipio a las que es fácil incorporar o perfeccionar tareas relacionadas con planificación. Entre estas formas de organización pueden citarse las siguientes:

- Juntas cívicas.
- Organizaciones vecinales.
- Organizaciones de colonos.
- Asociaciones deportivas y culturales.
- Juntas de padres de familia.
- Etc., etc.

Al examinar las funciones que cumplen los gobiernos municipales es fácil deducir los múltiples aspectos en que puede llevarse a cabo la incorporación activa de la sociedad y de ello deducir de qué manera integrar a la toma de decisiones que es la planificación a los organismos sociales que existen o pueden crearse.

CAPITULO 20.

SUBSISTEMAS DE APOYO.

20.1.- INTRODUCCION.

A diferencia de los subsistemas básicos, que en su conjunto cubren la totalidad del SNP y exigen a sus elementos exclusividad de pertenencia sistémica entre ellos, estos subsistemas congregan elementos con ciertas condiciones comunes que sólo se refieren a parcialidades del SNP y sus elementos pueden pertenecer a más de un subsistema de apoyo. Desde luego, todos los elementos integrantes de los subsistemas de apoyo forman parte también de los subsistemas básicos.

Institucionalmente las unidades integrantes de un subsistema de apoyo están repartidas en el SNP formando parte de las distintas unidades que lo componen. Su relación con la unidad central del subsistema no es de dependencia institucional u orgánica sino sólo una relación técnica. Esto no es una norma absoluta, pueden darse casos en que la relación de la unidad central con alguna de las unidades componentes sea directa, especialmente cuando éstas últimas carecen de una correspondencia institucional precisa en los organismos que integran el SNP.

Las unidades centrales, que hacen de cabeza de los subsistemas de apoyo, deben cumplir las siguientes funciones:

- 1.- Ver capítulo 16. apartado 16.2.

a) dar unidad técnica al subsistema, encargándose de definir aspectos conceptuales, elaborar metodologías, mantener información actualizada sobre los avances técnicos en su campo y preocuparse de su difusión en el subsistema.

b) colaborar, en una primera etapa, en la instalación, organización y desarrollo de las unidades del subsistema.

c) dar asesoría a las unidades componentes y preocuparse de mejorar la calidad técnica de su desempeño.

d) mantener una visión general actualizada de todos los aspectos relacionados directa o indirectamente con el subsistema y preocuparse de reforzar aquellos que parezcan débiles.

e) tomar directamente a su cargo tareas concretas que rebasen el marco de acción o las capacidades de las unidades integrantes del subsistema.

La ubicación en el SNP de las unidades centrales de los subsistemas de apoyo debiera ser el subsistema central de planificación. Orgánicamente parece recomendable que formen parte del OCP con el que de todas maneras deberán tener una vinculación muy estrecha para conseguir la coordinación necesaria con el proceso de planificación. Esto tampoco es una norma absoluta, puede haber circunstancias que

aconsejen mantener independiente, o dentro de otra institución a estas unidades centrales. Otra observación general importante es que resulta altamente conveniente cuidar que la solvencia técnica y la jerarquía administrativa de las unidades centrales sean de un nivel considerable si se desea que tengan influencia efectiva dentro del SNP.

En este capítulo analizaremos los objetivos, funciones y características principales de los tres subsistemas de apoyo que citamos en el capítulo 16 y comentaremos brevemente las posibilidades de crear otros subsistemas de este tipo.

20.2.- SUBSISTEMA DE CAPACITACION.

La operación de un SNP necesita de un volumen considerable de recursos humanos con un buen nivel de preparación técnica y profesional especializada tanto en los distintos campos sustantivos que se planifican como en la técnica misma de la planificación. Además, es necesario darles entrenamiento y mantenerlos actualizados en los métodos, procedimientos, técnicas procesales, principios y aspectos orgánicos, etc., de la planificación y en el conocimiento del contenido sustantivo de los objetivos y planes vigentes.

En la etapa de construcción y consolidación del SNP las carencias en materia de recursos humanos capacitados son más agudas y obligan a realizar programas intensivos de adiestramiento.

En general, la enseñanza profesional en las universidades y centros de altos estudios de países latinoamericanos considera muy escasamente, o no considera, la enseñanza de la planificación. Además, en las profesiones en que se incluyen cursos sobre la materia es común encontrar una enorme dispersión conceptual y la influencia de posiciones ideológicas exageradas. En postgrado, salvo escasas excepciones, la planificación ha sido ignorada por la educación formal.

El esfuerzo principal que se ha realizado en la superación de esta deficiencia ha sido hecho por organismos internacionales², que han asumido esta tarea desde los años cincuenta, con bastante calidad pero con limitaciones en cuanto al número de egresados obtenidos y por el desaprovechamiento posterior de ellos por los países.

Los dos aspectos necesarios en la preparación profesional de los recursos humanos que trabajarán en planificación son, por una parte, los conocimientos científicos y técnicos del campo sustantivo a planificar, por ej., ingeniería, economía, administración, urbanismo, otras ciencias sociales y ramas científicas, etc., y por otra los conocimientos especializados en planificación propiamente tal.

Los primeros son provistos casi sin excepción por la enseñanza superior de la mayoría de los países. Los segundos, en cambio, dijimos que estaban descuidados y carecían de canales formales suficientes. Pensamos que actualmente la enseñanza de la planificación no cabe como una carrera particular del tipo de las licenciaturas tradicionales, porque la técnica en sí misma no lo justifica y parece más

2.- En esto deben reconocerse particularmente los méritos de ILPES en planificación general y regional y del BID y BIRF en materia de formulación y evaluación de proyectos.

razonable llevar al postgrado la formación de especialistas, los que tendrían ya los conocimientos sustantivos de los temas que van a planificar. Esto no es óbice para incluir en las carreras tradicionales cátedras de planificación que sin significar una especialización cumplan una función introductoria y formativa muy importante.

El subsistema de capacitación en planificación se preocuparía de dar unidad a todos los esfuerzos que se realizan en el SNP para la preparación de los recursos humanos que lo integran. Las principales líneas de trabajo para el subsistema serían las siguientes:

- a) Capacitar, perfeccionar y actualizar los recursos humanos del SNP, tanto en los aspectos técnicos como los sustantivos de la planificación.
- b) Mantener y difundir un conocimiento actualizado de los avances teóricos y prácticos en el tema. Investigar y promover la investigación de temas técnicos y sustantivos de la planificación.
- c) Colaborar en la difusión hacia la sociedad del conocimiento de los principios del SNP y de los planes que produce. Cumplir funciones de intercambio, colaboración y vinculación nacional e internacional en materia de planificación.

Las funciones de capacitación constituyen una red que toca todos los niveles del SNP y son desempeñadas por grupos especiales insertos en muchas de las unidades que lo integran. Dependiendo de las necesidades del sector, región u organismo en que estén ubicados y de su tamaño y capacidad, ellos cumplen la mayoría o algunas de las tareas señaladas para el subsistema. En algunos casos o temas, la capacitación puede llegar a ser una tarea de considerable envergadura.

La UNIDAD CENTRAL DEL SUBSISTEMA formaría parte del OCP, estaría dedicada principalmente a promover, apoyar y programar las tareas del subsistema tomando directamente bajo su responsabilidad sólo los aspectos que se consideren estratégicos o fundamentales. Sus funciones más importantes serían las siguientes:

a) En CAPACITACION deberá:

i.- Detectar permanentemente las necesidades de capacitación de recursos humanos en el SNP y promover su cobertura en las instancias que corresponda. Centralizar la planificación de estas actividades, coordinando los planes de los integrantes del subsistema y racionalizando el aprovechamiento del uso de las capacidades existentes.

ii.- Impulsar la creación de grupos de capacitación que el SNP necesite, apoyar su puesta en marcha y el perfeccionamiento de estos y los ya existentes.

3.- Ocurre con frecuencia en el sector agropecuario y en materias como las técnicas presupuestarias.

iii.- Orientar y apoyar la capacitación manteniendo vínculos con los grupos que la imparten, proporcionándoles materiales programáticos y bibliográficos y promoviendo unidad de criterios para que la capacitación responda a los requerimientos del SNP.

iv.- Promover en universidades y centros académicos la impartición de cursos y la creación de programas de enseñanza de planificación en los términos conceptuales que postula el SNP. Mantener relaciones e intercambio con instituciones similares de otros países y con organismos internacionales especializados.

v.- Asumir directamente el diseño y organización de los cursos y eventos más generales o de mayor nivel que ofrezca el subsistema, tales como seminarios de actualización para profesores universitarios y capacitadores del SNP, cursos de larga duración para ejecutivos y profesionales, eventos de intercambio y actualización para altos ejecutivos públicos y privados, etc.

b) En materia de INVESTIGACION E INFORMACION sobre temas técnicos y sustantivos de la planificación, realizará las siguientes actividades:

i) Mantener un acervo amplio, actualizado y activo de libros, documentos y materiales bibliográficos nacionales e internacionales, disponible para especialistas y público en general.

ii) Mantener vínculos con instituciones especializadas nacionales, extranjeras e internacionales para intercambio de información y para impulsar y apoyar el desarrollo de investigaciones.

iii) Desarrollar y promover investigaciones que sirvan de apoyo a la capacitación y a la difusión en el SNP aportando estudios y materiales adecuados. Sistematizar y dar respaldo conceptual y teórico a los avances realizados por la planificación nacional y adaptar experiencias y avances obtenidos por otros países.

c) En cuanto a DIFUSIÓN sus funciones más importantes serían:

i.- Impulsar y llevar a cabo eventos de diverso tipo como seminarios, mesas redondas, conferencias, talleres, etc., a nivel nacional e internacional con el objeto de conseguir intercambio de experiencias y opiniones y difundir los avances prácticos, conceptuales y teóricos del SNP.

ii.- Mantener publicaciones regulares de bibliografía, documentos importantes, revistas especializadas, etc. Editar li-

bros relacionados con los temas teóricos y prácticos que trata el SNP.

ii.- Colaborar en la difusión nacional de los planes del SNP y asegurarse de su difusión en todos los eventos y publicaciones del subsistema.

En la estructura del subsistema de capacitación, además de los grupos integrados en las unidades de planificación del SNP y de la unidad central de capacitación, se incluyen o se crean organismos tales como centros especializados de enseñanza, bibliotecas, institutos de investigación, asociaciones de profesionales, etc. Estos organismos pueden ser públicos o privados, pueden ser independientes o estar adscritos a diversas unidades. En todo caso, por estar especializados en el tema deben ser integrados al SNP.

La participación de la sociedad en este subsistema se verifica principalmente por sectores intelectuales, académicos, asociaciones profesionales y otros que también estén relacionados con los temas técnicos y sustantivos de la planificación.

En la consolidación de este subsistema se distinguen generalmente dos etapas muy marcadas. La primera, al comienzo de la construcción del SNP, en que los esfuerzos se dedican de manera muy principal a la formación de los cuadros que el sistema necesita para operar. Posteriormente, cuando la urgencia anterior es superada, ganan espa-

cio los esfuerzos orientados a la investigación, difusión y publicaciones.

20.3.- SUBSISTEMA DE PROYECTOS⁴.

La conveniencia de dar un tratamiento especial al tema de los proyectos en la planificación nacional está reconocida en todos los países y, en muchos casos, se ha llegado a enfatizar su importancia al punto de centrar en este aspecto casi todos los esfuerzos de planificación⁵.

La formalización de un subsistema se justifica ampliamente en este caso a la luz de las condiciones generales que establecimos para él. La planificación de las inversiones tiene especificidades propias en el proceso de planificación, existe regularmente un número importante de unidades especializadas en el tema, es de gran importancia y utilidad conseguir la coordinación de ellas, su perfeccionamiento y la homogenización de conceptos y criterios, tarea en que una unidad central tiene un importante papel que desempeñará.

La función que debe cumplir el subsistema de proyectos de proyectos es atender todos los aspectos relacionados con el desarrollo del ciclo de los proyectos para conseguir la máxima eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos destinados a la inversión nacional, pública y privada, de manera coherente con los objetivos postulados en los planes del SNP.

4.-La definición de proyecto que empleamos es la dada en el capítulo 11, apartado 11.2.

5.- Ver Introducción, apartado 3.

6.- Ver capítulo 16, apartado 16.2.

Se llama "ciclo de un proyecto" a las etapas o fases sucesivas por las que pasa un proyecto desde que comienza su gestación hasta que se le considera operando normalmente. El ciclo son las diferentes fases del proceso de avance en la elaboración y toma de decisiones que se verifica en la formulación e implementación de todo plan, su sentido práctico es ir escalando los estudios y la toma de decisiones de manera de evitar, hasta donde es posible, el costo excesivo que significa desechar alternativas de proyectos con un grado avanzado de elaboración.

Las fases del ciclo de un proyecto pueden clasificarse de varias maneras según los objetivos que se persigan. Desde el punto de vista de la planificación de inversiones distinguiremos las siguientes etapas, asimilables a los conceptos generales de formulación y seguimiento que establecimos:

a) En la formulación...

i.- PREFACTIBILIDAD. Comprende la determinación de las necesidades de inversión, las que pueden desprenderse de los objetivos generales de los planes, obtenerse las necesidades planteadas por los diferentes grupos sociales, etc. De esto resulta la identificación de "ideas" de proyectos que se seleccionan o se descartan de acuerdo a estudios preliminares. Esta etapa correspondería a la de "recopilación de antecedentes" en la formulación de planes.

ii.- FACTIBILIDAD. Consiste en la profundización de los aspectos técnicos, financieros, económicos y otros que se consideren importantes, más la determinación y aplicación de criterios de evaluación para la toma de decisiones acerca de la factibilidad y conveniencia de continuar los proyectos hacia la siguiente etapa. En cierta forma esto corresponde al "diseño exploratorio" de los planes de inversión.

iii.- ELABORACION. Usualmente los especialistas denominan a esta etapa "formulación". Consiste en la preparación detallada del proyecto en todos sus aspectos, llevándolo hasta el nivel de programas específicos para su ejecución y, especialmente, con toda la información necesaria para su evaluación por las autoridades que deben aprobarla y la exigida por las instituciones financieras que le asignarán recursos.

iv.- APROBACION. Por los dos agentes mencionados. Puede ser una larga fase de presentaciones y negociaciones que no excluye la posibilidad de reformulaciones parciales y hasta totales del proyecto.

b) En el seguimiento.

i.- DE LA EJECUCION. Es el control y evaluación de los programas con que se lleva a cabo la materialización de las inversiones contempladas en el proyecto. Incluye la elabora-

ción de programas los operativos complementarios que se necesitan.

ii.- DE LA PUESTA EN MARCHA. Se refiere al periodo de ajustes y ensayos que se verifican una vez terminada la ejecución y cuando se comprueba que la inversión ya entró a su operación normal, que es el momento en que las operaciones se vuelven repetitivas. Se considera que una inversión termina su condición de proyecto una vez cumplida esta etapa.

iii.- DE LA OPERACION. En este sentido los especialistas postulan la conveniencia de examinar periódicamente el funcionamiento para evaluar lo proyectado y verificar su calidad. También se recomienda efectuar una evaluación final al término de la vida útil de las inversiones con el mismo objetivo.

Cabe hacer mención que las funciones de las unidades integrantes del subsistema de proyectos superan en algunos aspectos el ámbito de la planificación para intervenir en materias concernientes directamente a la ejecución y puesta en marcha de los proyectos.

La ubicación más conveniente de la unidad central del subsistema de proyectos (UCP) parece ser el organismo central de planificación. Sin embargo, puede considerarse la posibilidad de ubicarla en alguna institución que posea amplia experiencia y prestigio en el tema, además de un papel importante en el manejo de las inversiones. Es funda-

mental en este caso que la relación y coordinación de esta unidad con el OCP sea muy clara y estrecha, cosa que suele ser muy difícil de conseguir y que hace generalmente recomendable la primera opción.

Las principales FUNCIONES que debe desempeñar la UCP en la CONS-
TRUCCION, CONSOLIDACION Y OPERACION del subsistema son:

i.- Preparar y proponer el diseño de la estructura del sub-
sistema, sus bases conceptuales, el marco jurídico y su
forma de integración en el SNP.

ii.- Procurar la incorporación al subsistema de las unidades
de proyectos públicas y privadas de los sectores, estados, e
instituciones. Impulsar la formación de unidades de proyec-
tos donde sea necesario crearlas, asesorando y colaborando
en su montaje y puesta en operación.

iii.- Definir y actualizar las normas, metodologías y crite-
rios para las distintas etapas del ciclo de proyectos. Man-
tener y difundir información técnica sobre el tema.

iv.- Apoyar al nivel central en la toma de decisiones para
la asignación de recursos de inversión con informes, estu-
dios, opiniones, etc., de alto nivel técnico, ya sea prepa-
rados por la UCP, por la red de integrantes del subsistema o
por consultoría especializada.

v.- Asesorar, coordinar y apoyar a las unidades del subsistema en todos los aspectos relativos al proceso de planificación y al ciclo de proyectos.

vi.- Mantener un conocimiento actualizado de las posibilidades, medios, organismos y condiciones de financiamiento de preinversión e inversiones para informar y asesorar a las unidades del subsistema.

vii.- Mantener un registro actualizado y calificado de consultores nacionales y extranjeros para el servicio del subsistema. Apoyar la formación de servicios de consultoría en las áreas en que existan carencias.

viii.- Crear y mantener un Inventario Nacional de Inversiones y un Registro Nacional de Proyectos en Elaboración y Ejecución.

ix.- Detectar las necesidades de capacitación, investigación y difusión en proyectos y participar en la organización de cursos, seminarios, encuentros, etc., coordinando sus acciones con el subsistema de capacitación.

La organización del subsistema de proyectos sigue el esquema general de la estructura del SNP. En los sectores y regiones en que el rubro inversiones tiene mayor importancia las cabezas de los subsis-

temas contarán con unidades de proyectos que cumplirán funciones similares a la UCP para su área.

La actividad de proyectos puede dar margen a una amplia participación de la sociedad en el caso de programas de desarrollo que privilegien las actividades de pequeña industria y artesanales y en aquellas en que se activa la intervención social en las decisiones sobre inversiones públicas en áreas locales. En este aspecto ha habido intentos importantes de desarrollar formas de encuestas públicas para recoger "ideas" de proyectos para estudios de prefactibilidad.

20.4.- SUBSISTEMA DE INFORMATICA.

En la medida que el mundo avanza y se moderniza la necesidad de usar información en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional crece y se diversifica. La producción y elaboración de la cada vez más amplia base de datos requeridos en los países exige un manejo especializado y una normalización que haga comparable y compatible la información para su uso interno y externo. Esto ha sido reconocido en casi todos los países del mundo y se hacen esfuerzos por producir información con un nivel técnico adecuado en centros especializados cuya gestión cuenta con el apoyo de organismos internacionales cuando es necesario.

Por esta razón es que normalmente se cuenta en la mayoría de los países con instituciones que centralizan la producción y elaboración de información básica. Estos organismos, aunque difieren en su forma de organización, jerarquía institucional, grado de autonomía, centra-

lización, alcance de sus funciones, etc., en conjunto abarcan tareas relacionadas con temas como censos poblacionales, cuentas nacionales, estadística económicas de diverso tipo, estadísticas demográficas, diversos registros, información sobre recursos naturales, análisis de la estructura económica, cartografía, etc, etc. En muchos casos estos organismos tienen atribuciones para determinar normatividad en materia de producción de información y en algunos países se ha introducido la concepción sistémica para el manejo de esta materia.

Los procesos del SNP necesitan de una gran cantidad de información y, por ende, las unidades del sistema son fuertes consumidoras y productoras de ella. La calidad y perfeccionamiento de los productos de la planificación tiene un correlato directo en la cantidad, calidad y oportunidad de la información que se disponga. Por ello, una de las preocupaciones fundamentales del SNP es la formación de la base de datos que sirva de infraestructura a todas las áreas de la planificación.

Como la amplitud de esta base de datos es muy grande y variada y existe la necesidad de un grado importante de especialización en ella, sólo puede aspirarse a una centralización muy limitada dentro del SNP y, naturalmente, las unidades tienden a formar centros propios que producen y acopian información. El OCP, en su función coordinadora y orientadora, debe encargarse de que el sistema disponga de información confiable y que cumpla con los requisitos de calidad y oportunidad, al mismo tiempo, por razones obvias, debe procurarse no duplicar esfuerzos y costos en la producción de datos que ya se elaboran en los organismos existentes. La magnitud, nivel de especiali-

zación técnica e importancia del tema justifica la formalización de un subsistema que se encargue de su funcionamiento.

Para la determinación de la cabeza o unidad central de este sistema se plantean dos opciones. Una de ellas es encargar la función al organismo nacional más importante que se dedique a la producción de información. La otra es crear en el OCP una unidad reducida pero altamente especializada que la desempeñe.

La primera alternativa tiene la ventaja de que se cuenta de inmediato con la calidad técnica y la experiencia obtenidas en años de labor. Pero, al mismo tiempo, puede presentar problemas por el hecho de que un organismo de este tipo tiene funciones que no están exclusivamente destinadas al servicio de la planificación ni este va a tener necesariamente dentro de sus funciones un rango de prioridad que se ajuste exactamente a las necesidades del SNP.

La segunda opción parece más adecuada aunque puede plantear algunas dificultades como la obtención de cuadros técnicos de buen nivel, demoras en poner en marcha la unidad central, riesgos de tendencias a duplicación, etc. Sin embargo, es posible que el apoyo que necesita el SNP en esta materia sea mejor servido con esta alternativa.

El subsistema de informática estará integrado por los grupos de las unidades del SNP especializados en la producción, elaboración y almacenamiento de datos y por los organismos y unidades que cumplen tareas similares dentro de la sociedad y cuyos productos sean utilizados por el SNP. Como puede verse, la producción de información es una de las puertas de entrada al SNP.

Donde quiera que se defina su ubicación, algunas de las FUNCIONES PRINCIPALES que deberá cumplir la UNIDAD CENTRAL DEL SUBSISTEMA DE INFORMATICA son las siguientes:

i.- Detectar las necesidades de información del SNP, evaluar su cobertura y procurar los medios para ampliarla y mejorarla. Elaborar los programas generales de trabajo del subsistema.

ii.- Coordinar con organismos y unidades nacionales especializadas la producción de información adecuada a las necesidades del SNP. Mantener relaciones con organismos internacionales del ramo.

iii.- Organizar el subsistema integrando los grupos existentes en el SNP e impulsando su creación cuando sea necesario, y a otros organismos y unidades. Coordinar el trabajo de los integrantes y promover el intercambio y cooperación entre ellos.

iv.- Orientar, asesorar y apoyar la producción de información en el SNP, formulando proposiciones sobre normatividad metodologías y técnicas apropiadas. Impulsar la formación de una base de datos en el sistema.

v.- Tomar directamente a su cargo las tareas más importantes o consideradas estratégicas, especialmente aquellas que no tienen una asignación clara en el subsistema.

vi.- Detectar las necesidades de difusión, intercambio y Capacitación en el subsistema e impulsar su cobertura participando directamente en la organización de los eventos y acciones necesarias.

20.5.- OTROS SUBSISTEMAS DE APOYO.

La idea de subsistema de apoyo a la planificación es amplia y puede aplicarse a muchos aspectos de los procesos de planificación. Debe tenerse presente que este tipo de subsistema se establece para cubrir sólo temas parciales de los procesos que se caracterizan especialmente por un elevado nivel de especialización.

Sin embargo, hay que mencionar que puede darse una tendencia a exagerar en la formalización de estas estructuras por lo que conviene aquilatar debidamente la necesidad real de ellos, si se cumple efectivamente la condición de que representen una utilidad significativa al SNP y si la extensión de la función que desempeñan los justifican. Por otra parte, el establecer o no un subsistema no es sólo problema técnico, las razones pueden ser de índole política o de otra clase.

Como ocurre con casi todo lo que se refiere a la aplicación de la planificación en cualquier campo, no se puede determinar a priori criterios precisos para decidir los subsistemas que conviene estable-

cer y ello dependerá de las circunstancias y necesidades que concurren en cada circunstancia. A continuación comentaremos brevemente algunas posibilidades que suelen plantearse.

El tratamiento de "Ciencia y Tecnología", es uno de los problemas que preocupa a los países en desarrollo. Existen generalmente organismos especializados que se dedican a la atención del tema con funciones que se orientan más hacia la asesoría y promoción que a acciones propiamente ejecutivas. Se reconoce que sería un medio efectivo para conseguir resultados en esta área, la incorporación de acciones que comprometan la responsabilidad de los que tienen el poder de decidir el quehacer nacional privado y público en los planes de mediano y corto plazo.

El SNP, a través de sus unidades y con el apoyo coordinado de mecanismos establecidos en los sectores y divisiones espaciales podría efectuar una labor positiva. La idea es incorporar a las funciones de los "consejos" u organismos de ciencia y tecnología tareas similares a las de las unidades centrales de subsistema, las que serían desarrolladas con el respaldo y la coordinación del OCP y las demás unidades centrales básicas y de apoyo del SNP.

Algunos aspectos de la planificación de empresas públicas, en el caso de que exista un grupo considerable de ellas, podría justificar la formalización de un subsistema. Entre los temas que se consideran al respecto pueden citarse las inversiones, la planificación internacional y nacional de mercados tanto para venta como para adquisicio-

nes, la planificación de recursos humanos expertos en gerencia y otras especializadas, los programas financieros, etc.

La presupuestación como especialidad técnica genera una gran preocupación por su importancia y existen numerosas agrupaciones nacionales e internacionales que se dedican al perfeccionamiento e intercambio en esta materia. Es frecuente encontrar proposiciones de formalización de subsistemas para esta especialidad. Técnicamente parece justificado formarlos, sin embargo, el hecho de que exista una fuerte tendencia autonomista en esta Área respecto de la planificación hace dudosa su conveniencia.

La cooperación técnica internacional es también un tema cuya planificación requiere de un conocimiento especializado que justificaria el apoyo de una unidad central que tuviera información actualizada, que ayudara a detectar las necesidades de los integrantes del sistema, que los asesorara en las posibilidades de cubrir los requerimientos y apoyara a los niveles centrales en la toma de decisiones, que colaborara en conseguir el mejor aprovechamiento de los recursos y en la determinación de políticas para la determinación de acciones en la materia. Este es un caso claro de una posible unidad central del SNP que no dependería del OCP, ya que su ubicación lógica en la mayoría de los países parecería ser la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ANEXO BIBLIOGRAFICO..

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA Y APOYO.

PROLOGO.

DESCARTES, RENE. "El discurso del método" 1639.
Ed. Gómez y Gómez Hnos. México 1985.

DE BORTARI, ELI. "Iniciación a la lógica".
Grijalbo 1969.

COPI, IRVING M. "Introducción a la lógica". 1953.
EUDEBA 1973.

BUNGE, MARIO. "Seudociencia e ideología"
Alianza Editorial 1985.

INTRODUCCION.

ABALKIN, LEONID. "Como está dirigida la economía soviética"
Editorial agencia de prensa Novosti 1980.

AHMADA, JORGE. "La planificación del desarrollo".
Editado por ICIRA. Chile. 1965.

BERRI, L. (Varios autores) "Planificación de la economía
socialista". Univ. Lomonosov. Ed. Progreso. Moscú 1975.

BETTELHEIM, CHARLES. "La economía alemana bajo el nazismo".
Ed. Fundamentos. Madrid 1972.

COMISION DE LA REFORMA DE LA PLANIFICACION. Francia. "Hay que
devolver la planificación al país". 1982.

COSTA FILHO, ALFREDO. "Para un nuevo desarrollo... una
planificación diferente" En "La democracia frente al reto de un
estado eficiente". Costa Filho, Kissberg y Martin. Compiladores.
Grupo editor latinoamericano. 1988.

DE MATTOS, CARLOS. "Planes vs. planificación. La experiencia
latinoamericana". Rev. CEPAL, Agosto 1979.

- "Estado, procesos de decisión y planific. en
América Latina. Rev CEPAL No 31. 1987.

DENTON, FORSYTH Y MACLENNAN. "Planeación y política económica en
la Gran Bretaña, Francia y Alemania". Ed. Siglo XXI 1970.

FALUDI, ANDREAS. "Planning Theory" Exeter G.B. Pergamon Press 1973.

- FRIEDMANN, JOHN Y HUDSON, BARCLAY. "Conocimiento y acción. Guía para una teoría de la planificación".
Journal of the American Institute of Planners, Vol.40. 1976.
- GARCIA D'ACUNA, EDUARDO.- "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", Rev. Pensamiento Latinoamericano. 1982
-(Editor) "La planificación del desarrollo en América Latina" FCE 1975.
- GORBACHOV, MIJAIL. "Perestroika"
Ed. Diana. México 1987.
- HAYEK, F.A. - "The road to serfdom".
Londres 1944.
- "La nueva confusión acerca del planeamiento".
1975. Reproducido por ILPES.
- HOLLAND, STUART. "Más allá de la planificación indicativa".
Rev. CEPAL No 31 Abril 1987.
- KEYNES, J.M. "Tratado general de la ocupación, el interés y el dinero". 1936. FCE 1943.
- MANHEINN, KARL. "Libertad, poder y planificación democrática".
FCE 1953.
- MARCZEWSKI, JEAN. "Crisis en la planificación socialista".
FCE 1975.
- MATUS, CARLOS. "Fundamentos de la reforma del sistema de planificación venezolana. Crítica a la planificación tradicional". Septiembre 1984.
- MIYASAKI, ISAMU. "La planeación económica en Japón"
Ponencia. México 1980.
- MONTEMAYOR, ROGELIO. "Planeación del desarrollo en tiempos de crisis" Ponencia. México 1984.
- MORISHIMA, MICHIO. "Porqué ha triunfado Japón".
Grijalbo 1988.
- POPPER, KARL. "The open society and its enemies".
Londres 1945.
- ROBINSON, JOAN. "Libertad y necesidad"
Siglo XXI. 1970
- RODRIGUEZ, CARLOS RAFAEL. "Problemas prácticos de la planificación centralizada". Ponencia. México 1980.

- SIMON, HERBERT. "De la racionalidad sustantiva a la procesal" 1976
En "Filosofía y teoría económica", de Hahn y
Hollis, Compiladores. FCE 1986.
- WATERSTON, ALBERT. "Planificación del Desarrollo".
FCE 1969.
- WOOTTON, BARBARA. "Libertad con planificación". 1946

PRIMERA PARTE.
CONCEPTOS GENERALES DE PLANIFICACION.

CAPITULO 1.- PLANIFICACION.

- CHIAVENATO, IDALBERTO. "Introducción a la teoría general de la
administración" MacGraw Hill 1987.
- FAYOL, HENRY. "Administración industrial y general"
Herrero Hnos. México. 1961.
- GRIFFIN, K. Y ENOS, J. "La planificación del desarrollo" 1970.
FCE 1975.
- KOONZ Y O'DONNELL. "Curso de administración moderna".
MacGraw Hill. 1973.
- MARTIN, JUAN M.F. "Los enlaces necesarios entre planificación y
gestión pública: perspectiva desde la planificación". En el primer
encuentro latinoamericano sobre planificación y gestión pública:
"La democracia frente al reto del Estado eficiente" Bs Aires
1987.
- MASSE, PIERRE. "El plan o el anti azar". Ed. Barcelona 1968
- NUDELMAN, PABLO. "Conceptos generales de planificación".
Doc. CECADE. México 1980.
- TAYLOR, FREDERICK. "Principios de la administración científica".
Herrero Hnos. México 1961.
- TERRY, GEORGE. "Principios de administración". 1973.
CECSA 1982.

CAPITULO 2.- CONTENIDOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION.

- BUNGE, MARIO. "Predicción y planeamiento". En "Teoría y realidad".
Ed. Ariel. Barcelona 1972.
- CHIAVENATO, IDALBERTO. "Introducción a la teoría general de la
administración"
Ed. McGraw Hill 1987

MARTNER, GONZALO. "Planificación y presupuesto por programas".
Ed. Siglo XXI 1967.

VON NEUMANN Y MORGENSTERN. "Teoría de los juegos y conducta
económica". 1947.

CAPITULO 3.- EL PROCESO DE PLANIFICACION.

NEWMAN, SUMMER Y WARREN. "La dinámica administrativa".
Ed. Diana 1975.

NUDELMAN, GUILLERMO. "Los procesos en planificación"
Doc. inédito. 1988

TERRY, GEORGE. OP.CIT.

CAPITULO 4.- ALGUNOS CONCEPTOS IMPORTANTES.

ACKOFF, RUSSELL L. "A concept of corporate planning"
John Wiley & Sons Inc. 1970.

BOENINGER, EDGARDO. "Participación: oportunidades, dimensiones y
requisitos para su desarrollo".
Doc.CED. Chile 1984.

MATUS, CARLOS. "Estrategia y plan". 1972.
Siglo XXI 1978.

NUDELMAN, PABLO. "SNP...". OP.CIT.

PAVESI, PEREZ Y BAGUR. "Decisión y planeamiento"
Ed. El Coloquio. Bs.Aires 1977.

WEBER, MAX. "Estructuras de poder"
Ed. Leviatan. Bs. Aires 1987.

CAPITULO 5. EPISTEMOLOGIA Y ENFOQUES DE LA
PLANIFICACION.

ACKOFF, RUSSELL L. OP. CIT.

BUNGE, MARIO. - "Ciencia y desarrollo".
Ed. Siglo Veinte. Buenos.Aires 1980.

- "Seudo ciencia e Ideología".
Alianza Ed. 1985.

ORTEGA Y GASSET, JOSE. Meditación sobre la técnica y otros
ensayos. 1939. Alianza Ed. 1982.

RUSSELL, BERTRAND. "La perspectiva científica". 1931.
Ariel, Seix Barral. 1976.

SEGUNDA PARTE.
ECONOMIA Y PLANIFICACION.

CAPITULO 6.- EL SISTEMA SOCIAL Y SUS COMPONENTES.

BERTALANFFY, LUDWIG VON.- "Teoría General de los sistemas" 1968.
FCE 1982.

BUNGE, MARIO. "Ciencia..." OP.CIT.

CHIAVENATO, IDALBERTO. OP, CIT.

DUVERGER, MAURICE. "Introducción a la política".
Ed. Ariel 1982.

ECO, HUMBERTO. "Ideología, por pequeña que tú seas".
Revista Hoy. No 668, Mayo 1990. Chile.

GALBRAITH, KENNETH. "Anatomía del poder".
Ed. Edición 1986.

GODELIER, MAURICE. --"Instituciones económicas"
Ed. Anagrama. 1966.

--"Racionalidad e irracionalidad en
economía". Ed. Siglo XXI. 1967.

LINTON, RALPH. "Cultura y personalidad".
FCE 1945.

PINTO, ANIBAL. "El Estado como ente económico". En H. Assael,
"Ensayos de política fiscal". FCE 1975

ROUSSEAU, JEAN JACQUES. "El contrato social". 1762.

CAPITULO 7.- ACTIVIDAD Y SISTEMA ECONOMICO.

CASTRO Y LESSA. "Introducción a la economía" 1967.
Ed. Siglo XXI. 3ra edición 1980.

GODELIER, MAURICE. --"Racionalidad...". OP.CIT.

--"Las instituciones...". OP.CIT.

FERGUSON, C.E. "Teoría microeconómica" 1966
FCE 1977

ROSSETTI, JOSE P. "Introducción a la economía".
Ed. Harla 1979.

SAMUELSON, PAUL. "Curso de economía moderna".
Ed MacGraw Hill. 1977.

ZAMORA, FRANCISCO. "Tratado de teoría económica". 1953
FCE 1980.

CAPITULO 8.- PLANIFICACION ECONOMICA Y NACIONAL.

ASTORI, DANILO. "Enfoque crítico de los modelos de contabilidad
social". Ed. Siglo XXI 1978.

CAPITULO 9.- ESTADO Y PLANIFICACION.

BOBBIO, N. Y MATEUCCI, N. "Diccionario de política"
Siglo XXI 1988.

BOBBIO, N. Y BOVERO, M. "Origen y fundamentos del poder".
Grijalbo 1985.

CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE. "El sector público en la
planific. del desarrollo". 1970. Siglo XXI. 1975.

DE LA CUEVA, MARIO. "La idea de Estado"
UNAM 1975.

GRACIARENA, JORGE. "El Estado latinoamericano en perspectiva,
figuras, crisis y prospectiva". Rev. Pensamiento
iberoamericano. En-Jun 1984. ICI-CEPAL.

HELLER, HERMAN. "Teoría del Estado". 1934
FCE 1981.

HOPENHAYN, MARTIN. "Crisis de legitimidad del Estado planificador".
Doc. ILPES 1988.

KELSEN, HANS. "Compendio de teoría general del Estado" 1928
Blume, Barcelona 1979.

O'DONNELL, GUILLERMO. "Apuntes para una teoría del Estado.
Rev. Mexicana de Sociología. Oct-Nov. 1978.

OSZLAK, OSCAR. "Políticas públicas y regímenes políticos:
reflexiones a partir de algunas experiencias
latinoamericanas". Estudios CEDES. Bs Aires 1984.

POULANTZAS NICOS. "Estado, poder y socialismo".
Siglo XXI 1980.

ROUSSEAU, JEAN JACQUES. OP.CIT.

SOLARI, A.; BOENINGER, E.; FRANCO, R.; PALMA, E. "El proceso de
planific. en América Latina: escenarios, problemas y
perspectivas. Cuadernos ILPES 1980.

SONTAG, H. Y VALECILLOS, H. "El Estado en el capitalismo contemporáneo". Siglo XXI 1980.

CAPITULO 10.- SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.

NUDELMAN, PABLO. "SNP..." OP.CIT.

ONU. "Organizational systems for national planning".
ONU N.Y. 1979.

SPP, MEXICO. "SNPD. Principios y organización"
Talleres gráficos de la Nación. 1983

WATERSTON, ALBERT. OP.CIT.

TERCERA PARTE.
LOS PROCESOS EN EL SNP.

CAPITULO 11.- ASPECTOS BASICOS DEL PROCESO.

BALTAR, ANTONIO. "Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico". Cuadernos ILPES 1973.

BETTELHEIM, CHARLES. "Planeación y crecimiento acelerado"
FCE 1965.

DADAYAN, V.S. "Modelos macroeconómicos".
Ed. Progreso, Moscú 1984.

DUBOIS, PAUL. "Modelos macroeconómicos y planificación en un porvenir incierto. La experiencia francesa". Doc. ILPES 1986.

CHENERY, H. Y CLARK, P. "Economía interindustrial. Insumo producto y programación lineal". FCE 1963.

GRIFFIN, K. Y ENOS, J. OP.CIT.

FOXLEY, ALEJANDRO. "Estrategia de desarrollo y modelos de planificación". FCE 1975.

IBARRA, JOSE. "Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica". Cuadernos de ILPES 1967.

NUNEZ DEL PRADO, ARTURO. "Estadística básica para planificación".
Siglo XXI. Ed. 1986.

OSZLAK, OSCAR. "Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación". Doc. CEPAL 1970.

VARIOS AUTORES. "Planificación del socialismo".
Oikos Tau S.A. 1967.

- VARIOS AUTORES. "Planificación de la economía nacional".
Ed. Progreso. Moscú 1981.
- Varsavski, Oscar. - "Los modelos matemáticos numéricos como
herramientas de decisión en problemas difícilmente
cuantificables". Doc. ILPES 1965
- "Modelos matemáticos y experimentos
numéricos" En "Modelos matemáticos" Ed. Universitaria Chile 1970.
- VUSKOVIC, PEDRO. "Los instrumentos estadísticos del análisis "
económico". Libros CIDE. 1984.
- ZIELINSKI, J.G. "Sobre la teoría de la planificación socialista".
Amorrortu editores. 1971
- CAPITULO 12.- EL CORTO PLAZO. LA PLANIFICACION ANUAL.
- ACUMA, GUSTAVO Y MOLINA, GUILLERMO. "Evaluación presupuestaria"
Doc. presentado al V Seminario Interamericano de
presupuesto público. Quito 1975.
- CHECURA, CARLOS. "Vinculación entre los elementos del sistema de
planificación mexicano". Doc. PRODEAC. México 1982.
- "La programación económica y el presupuesto
de egresos. Criterios y mecanismos para su integración."
Doc. PRODEAC. México 1984
- ILPES. "Planes operativos anuales". Doc. 1969
- ILPES. "Discusiones sobre programación monetario financiera"
Siglo XXI 1972.
- MAKON, MARCOS. "Metodología para la anualización de los programas
estratégicos".
Doc. PRODEAC. México 1984.
- MARTNER, GONZALO. OP. CIT.
- MOLINA, GUILLERMO. "Elementos de ejecución presupuestaria".
Doc. OEA. México 1978.
- PRESIDENCIA (MEXICO). "Criterios generales de política económica
para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de
Presupuesto de Egreso de la Federación correspondiente a 1986".
Presidencia de la República. México 1985.
- RODRIGUEZ A., J.V. "Elementos de economía presupuestaria"
Min. de Hacienda. Caracas, Venezuela 1973.

SIERRA, ENRIQUE. "La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa". Doc. Quito 1980

CAPITULO 13.- PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO.

CALDERON H. Y ROITMAN, B. "Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y energéticos". Cuadernos de ILPES 1974.

CIBOTTI Y SIERRA. OP. CIT.

CRUZ V., AURELIO. "El sistema de planeación y el diagnóstico de la enseñanza superior". ANUIES, México 1978.

GONZALEZ, J. ET AL. "La planificación del desarrollo agropecuario". Ed. Siglo XXI 1977.

GRIFFIN Y ENOS. OP. CIT.

ILPES. "Discusiones sobre planificación". 1965
Siglo XXI 1973

NUDELMAN, PABLO. "Notas sobre el proceso de elaboración de planes en el SNPD". Doc. PRODEAC. México 1982.

SACHS, IGNACY ET AL. "Medio ambiente y desarrollo"
Rev. IPN No 41. Tercer trimestre 1974.

SIERRA, ENRIQUE. "La planificación operativa y el plan de mediano plazo". Rev. Comercio Exterior. México Abril 1978.

SOZA, H. "Planificación del desarrollo industrial". 1966
Siglo XXI 1974.

CAPITULO 14.- PLANIFICACION DE LARGO PLAZO.

DIAZ M., LUIS. "Proyectos políticos y estilos de desarrollo en América Latina durante la post guerra: los desafíos de la década de los 80". El Día. Testimonios y documentos. 15-16 Agosto 1980.

INGELSTAM, LARS. "La planificación del desarrollo a largo plazo"
Rev. CEPAL No 31. Abril 1987.

SOLARI, BOENINGER, FRANCO, PALMA. OP. CIT.

VARSAVSKI, OSCAR. - "Proyectos Nacionales"
Ed. Periferia. Bs Aires 1971

- "Largo plazo. ¿Un sólo estilo?"
Trimestre económico. FCE. Oct-Dic. 1971.

CAPITULO 15.- PROCESO INTEGRADO DE PLANIFICACION.

DROR, YEHEZKEL. "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación". Rev. CEPAL No 31. Abril 1987.

NUDELMAN, PABLO. "Sistemas..." OP.CIT.

**CUARTA PARTE.
ESTRUCTURA ORGANICA DEL SNP.**

CAPITULO 16.- ASPECTOS ORGANICOS BASICOS.

INAP. "Reforma administrativa. Experiencias latinoamericanas". México 1975.

FLORES Y NEF (EDITORES). "Administración pública: Perspectivas críticas. ICAP. Costa Rica 1984.

NUDELMAN, PABLO. --"Notas sobre la consolidación del SNPD"
Doc.PRODEAC. México 1983.

- "SNP..." OP.CIT.

ONU - "Manual de administración pública"
N.Y. 1962.

- "Organizational..." OP.CIT.

PEREZ, IGNACIO. "Gestión pública y planificación económica: Agenda para una acción conjunta". En "La democracia frente al reto del Estado eficiente". Costa Filho, Klisberg y Martín. Editores. Grupo editor latinoamericano. 1988

SPP, MEXICO. - "SNPD. Programa consolidación 83-86".
Subsecretaría Planeación del Desarrollo. 1985.

- "SNPD..." OP.CIT.

CAPITULO 17.- EL SUBSISTEMA CENTRAL.

NUDELMAN, PABLO. --"Consideraciones sobre la organización del Organismo Central de Planeación". Doc. PRODEAC. México 1982

- "Sistemas..." OP.CIT.

ONU. "Organizational..." OP.CIT.

WATERSTON, ALBERT. OP.CIT.

CAPITULO 18.- SUBSISTEMAS SECTORIALES DE PLANIFICACION.

BONEO, HORACIO. "Las relaciones entre Gobierno Central y empresas públicas. Planteamiento del problema". 1975

FERNANDES, PRAXY. "Planificación integral". (En empresas públicas). Ponencia presentada al seminario "Planificación de empresas públicas en la región de América Latina y el Caribe". Kingdom, Jamaica. 1980.

GONZALEZ, JESUS ET AL...OP.CIT

ICPE. --"Control systems for public enterprises in developing countries" Lubljana, Yugoslavia 1979.

--"Managing training and training managers in public enterprises in developing countries".Lubljana, Yugoslavia 1980.

NUDELMAN, PABLO. - "Entidades paraestatales y economía pública" Doc. CIDE. México 1974.

- "Relación entre la planificación nacional y la planificación de empresas públicas". Ponencia presentada al seminario "Planificación de empresas públicas en la región de América Latina y el Caribe". Kingdom, Jamaica. 1980.

- "Notas sobre vinculación de empresas públicas al SNPD". Doc. PRODEAC. México 1984

NUNEZ DEL PRADO, ARTURO. "Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación". Doc. ILPES-CET. Rev. CEPAL No 31.

ONU. "Performance evaluation of public enterprises in developing countries: criteria and institutions". N.Y. 1984.

CAPITULO 19.- SUBSISTEMAS TERRITORIALES DE PLANIFICACION.

BOISIER, SERGIO. --"Diseño de planes regionales". Editorial Col. Oficial de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos". España 1976.

- "Las regiones como espacios socialmente construidos" Doc. ILPES 1988

DE MATTOS, CARLOS. "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos". Doc. ILPES 1987.

INOSTROZA, LUIS. --"La búsqueda de la racionalidad en la gestión municipal". 1987.

--"El fortalecimiento de los municipios y la viabilidad de las empresas municipales". 1988.

--"La planeación municipal y su relación con la planeación del desarrollo rural integral". 1988. Documentos Universidad Autónoma de México.

MERINO, JOSE. "La fiscalidad del suelo y el desarrollo urbano"
D.G. de Hacienda. Estado de México. 1972.

SPP. MEXICO. "Lineamientos para la planeación estatal"
Doc Subsecret. Planeación-Subsecret. Regional 1984

CAPITULO 20.- SUBSISTEMAS DE APOYO.

GONZALEZ G., MANUEL. "El subsistema de proyectos de inversión en el marco de un sistema nacional de planificación". Doc. PRODEAC. México 1982

NUDELMAN, PABLO. -"SNP..." OP.CIT.

- "Notas sobre capacitación en planificación y política económica". Doc. PRODEAC. México 1982

SPP MEXICO. - "Memoria institucional CECADE"
CECADE 1982.

- "Propuesta para la instalación del subsistema nacional de proyectos". UCP. Subsecr. Planeación del Desarrollo. 1983.

- "SNPD...". OP.CIT.