

LA PLANIFICACION EN UNA "ECONOMIA DEL MERCADO": POSIBLE RESPUESTA A UN APARENTE DILEMA

Oswaldo Dávila Andrade (*)

INTRODUCCION

Según el Profesor Arthur Lewis (**), uno de los más profundos investigadores de la teoría económica del desarrollo, ésta trata, actualmente, de la estructura y comportamiento de las economías que tienen un ingreso por habitante inferior a los 2.000 dólares per cápita, a precios de 1980. Si esta línea divisoria es algo más baja o alta, no tiene demasiada relevancia ⁽¹⁾. Lo que sí es cierto es que, como quiera que se la defina, la teoría económica del desarrollo, después de más de veinte años de auge, especialmente entre 1950 y 1970, se encuentra en un estado de desconcierto. La lista de las teorías creadas por los economistas, durante este período, para explicar y analizar el desarrollo, es impresionante: El modelo de las dos brechas; el modelo de crecimiento desequilibrado; la economía dual; el desempleo disfrazado; la inflación estructural; el modelo de la dependencia; la planeación indicativa; el uso de "tecnologías apropiadas"; la teoría del "gran impulso", los polos de crecimiento; el aumento de las tasas de ahorro; la trampa del equilibrio a bajo nivel; el estructuralismo.

(*) *El Doctor Oswaldo Dávila Andrade, es actualmente Director Técnico del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).*

(**) *Ver referencias bibliográficas.*

(1) *Podrían por ejemplo usarse los índices de P. A. Samuelson, de A. Lewis o los dólares de Kravis o medidas más difusas como el "potencial empresarial" y se obtendrían niveles de ingreso por habitante mayores o menores, según el índice utilizado.*

Casi la totalidad del trabajo teórico contenido en esta lista ha sido realizado para analizar el comportamiento de economías desarrolladas y utilizado para interpretar las economías en desarrollo, bajo el supuesto de que la *“economía del mercado”* funciona en estas últimas. Estas teorías han prescindido, en general, de los determinantes no económicos del comportamiento humano, y han dejado a otros científicos sociales, especialmente sociólogos y antropólogos, la explicación del comportamiento del hombre y la sociedad. La tendencia actual, además, parece que trata de prescindir también de otro factor no económico de suma importancia, como es la participación del gobierno en un proceso de desarrollo (2).

La aplicación de todas estas teorías han convertido a los países en desarrollo en una especie de *“coneillos de Indias”* para experimentos socio-políticos y económicos que actualmente tienen como resultado, en América Latina, en el un extremo el modelo cubano y, en el otro, la reciente debacle del experimento monetarista de Argentina, Chile y Perú.

El desarrollo, cuyo contenido tienen componentes sociales, antropológicos, políticos y económicos, no puede lograrse ni por imposición ni dejando que una *“mano invisible”* arregle todos los problemas de la sociedad moderna. Requiere de un sistema capaz de analizar la interacción de todos estos componentes y de organizar las aptitudes y recursos de un país, lo cual puede lograrse únicamente a través de la planificación.

1. ELEMENTOS DE UN CONCEPTO REALISTA DE PLANIFICACION.

La planificación es un criterio técnico aplicable a todos los órdenes de la actividad humana: el individuo, la familia, la empresa, el sindicato, la universidad, en fin, todo ente social moderno y, por cierto, el Estado, sea cual fuere su sistema de gobierno, planifica la asignación y utilización eficiente de sus capacidades y recursos para alcanzar sus objetivos inmediatos y mediatos.

Los *planes de desarrollo* no son sino un conjunto coherente y coordinado de medidas y acciones tendientes a concretar los *proyectos políticos* de los gobiernos.

(2) *Tal vez en los países desarrollados el Gobierno tenga un rol menos importante y diferente del que juega en las economías en desarrollo; pero en estas últimas, en que el funcionamiento del mercado es totalmente imperfecto, el gobierno interviene constantemente para evitar o rectificar las desviaciones o errores que se originan en el libre juego de las fuerzas del mercado.*

El problema decisivo para la planificación no es, por tanto, la definición de objetivos y políticas de desarrollo, pues éstos vienen dados explícita o implícitamente por el *proyecto político* de cada gobierno. El problema es, más bien, el determinar cómo se puede despertar el interés social en el desarrollo y cómo estimular la voluntad y capacidad para lograrlo, en todos los sectores sociales, económicos, políticos e intelectuales de un determinado país.

El desarrollo es, ante todo, un asunto de motivación y de participación consciente y deliberado; el atajo hacia el "*desarrollo por imposición*" es una ilusión, aún si se escogen las vías soviéticas, china o cubana. No existe sustituto para la voluntad de fijarse, como individuo y como unidad social, metas mayores y más ambiciosas; adoptar nuevas formas de hacer las cosas y compartir las responsabilidades que le competen en las unidades sociales más grandes: la ciudad, la provincia, el país.

Sin embargo, el que estas actitudes resulten en "*desarrollo*" depende de la estructura y estratificación social de un país, factores que están convirtiéndose, en el mundo moderno, en algo cada vez más elástico. No existe un solo marco inalterable para el pensamiento y la acción humanos orientados hacia el progreso del individuo y de la sociedad de que forma parte.

La contribución que un solo individuo o grupo social, aisladamente considerado, puede hacer al desarrollo, varía considerablemente. Pero esto no es lo más importante. Lo que cuenta es el hecho de que las decisiones individuales o colectivas deben ser hechas lo más cerca posible de los niveles de ejecución, de tal modo que tanto la experiencia como la disposición y buena voluntad de aquellos que son los encargados de poner en práctica esas decisiones, estén incorporados en un proceso de planificación, en los distintos niveles que ésta tiene.

El proceso de planificación con responsabilidad compartida es no solamente más realista, sino también menos vulnerable a los cambios de gobierno o autoridades, pues los planes ya no son producto de solamente un grupo reducido de políticos y técnicos, sino que están enraizados en las convicciones, aspiraciones y hábitos de amplios sectores sociales, con lo cual se asegura la continuidad de los *esfuerzos específicos hacia el desarrollo*, que ahora faltan.

La planificación del desarrollo debe involucrar a *todos* los niveles de vida y de trabajo y, por tanto, debe estimular el crecimiento y la formación de grupos sociales que den contenido y expresión al potencial de grandes segmentos

de población hasta ahora desarticulados, con el propósito de que éstos puedan hacer contribuciones significativas, tanto a lo largo del proceso de planificación, como durante la implementación de los planes. Se deben promover nuevas formas de discutir, decidir y hacer las cosas, en múltiples grupos, círculos o niveles, dentro de la esfera particular de experiencia y comprensión de las necesidades, problemas y aspiraciones de cada uno de ellos.

Esta es, también, una manera de consolidar y robustecer la democracia. Esta, como participación voluntaria en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones, sólo puede crecer de abajo hacia arriba, de los pequeños a los grandes conglomerados sociales y, en forma paralela con el aumento de comprensión y experiencia de cada vez más personas en su transición de “*sujetos*” a “*ciudadanos*”.

Una gran parte de nuestra población pobre, oprimida y marginada, preocupada por su difícil supervivencia diaria, no tiene aún la comprensión completa de lo que significa ser miembro de una Nación, de su deber y derecho de participar en las decisiones políticas y económicas del país.

Es tiempo ya de que empecemos a trabajar en una estrategia para una planificación pluralista y participativa, donde el gobierno, el sector privado, las cooperativas, los sindicatos, las comunidades rurales, las universidades, el ejército, la prensa y la iglesia se asocien para el esfuerzo del desarrollo.

En realidad, la tarea más urgente es la de “*planificar la planificación*”; parece ser que todavía es necesario educar a los gobiernos, empresas, organizaciones clasistas, etc., para que comprendan la necesidad de ser “*actores*” activos del proceso de planificación, e incorporarlos en las discusiones acerca de los propósitos, métodos y contenido social y político de aquella.

La actual falta de comunicación y participación conduce, con frecuencia, a identificar la planificación como instrumento impositivo, propio de ciertas tendencias políticas y a combatir la participación indispensable del gobierno en el quehacer económico y social de un país, lo cual resulta en otro problema central que deben enfrentar los planificadores y los políticos de los países en desarrollo: Determinar cuántas de las decisiones sobre la distribución de los recursos tienen que ser hechas directamente por el gobierno y sus entidades adscritas, cuántas de esas decisiones deben ser estrechamente controladas por regulaciones especiales y cuántas pueden ser dejadas, sin mayor problema, al criterio privado e individual en respuesta a las llamadas “*fuerzas del mercado*”.

Teóricamente al menos, pueden considerarse dos alternativas extremas:

- a) Si los mercados están bien organizados, la información es fácilmente accesible y disponible, hay una vigorosa competencia entre las empresas, los ingresos están distribuidos más o menos equitativamente, podría demostrarse que un sistema de precios y mercados razonablemente libre proveería la mayor parte de los incentivos necesarios para que las empresas y empresarios individuales cumplan con las condiciones necesarias para satisfacer los requisitos del desarrollo;
- b) En el otro extremo, si el conocimiento del mercado es bastante incompleto, si la capacidad administrativa —efectiva y honesta— es abundante y está disponible, y si un gobierno dispone de un volumen suficiente de capacidad analítica, la planificación y la toma de decisiones centralizadas pueden, teóricamente, producir resultados satisfactorios.

Desafortunadamente, ninguno de estos dos conjuntos de condiciones se da, en el nivel necesario, en nuestros países.

En consecuencia, ni una extremada “*libertad de elegir*” para el sector privado y los individuos (*Friedman*) ni la regulación y control por parte de una unidad administrativa central (modelo socialista puro) es probable que sea una vía efectiva para promover el desarrollo.

Los mejores resultados relativos, hasta la fecha, parecen haberse obtenido a través de *sistemas mixtos*. Aún las clásicas economías “*centralmente planificadas*”, como la Unión Soviética y actualmente China, con un control político efectivo y equipos numerosos y disciplinados de administradores, se han ido moviendo hacia la descentralización y a un uso mayor y más frecuente de las llamadas “*fuerzas del mercado*”. Por otro lado, aún en los Estados Unidos, con el más altamente organizado sistema de mercado que se haya podido diseñar y con una razonablemente amplia distribución de la fuerza de influencia económica, se ha encontrado que es necesario dar un papel cada vez más importante a las reglamentaciones, controles y a la intervención gubernamental para proteger los intereses de su población.

En los países menos desarrollados, donde los mercados son más primitivos, menos sensibles y menos competitivos y donde el ingreso privado y la influencia económica están en general, más concentrados, la necesidad de intervención es mayor. Sin embargo, una de las tantas paradojas que se dan es que, en muchos casos, la intervención gubernamental cuyo propósito es evitar un uso

socialmente indeseable de los recursos, frecuentemente ha creado una situación en la que solamente las grandes organizaciones o familias poderosas tienen los contactos, preparación y posibilidades para extraer de las burocracias lo que ellos quieren, o para evadir leyes y reglamentos, mientras los grupos económicamente débiles no han podido ni manipular el sistema ni aprovechar de él.

Frente a estas realidades, los gobiernos de estos países deben tomar una línea de acción que, aunque no siempre sea satisfactoria ideológicamente, sea en cambio, realista y adecuada a las circunstancias presentes. La mezcla necesaria entre libertad y control debe, esencialmente, ser determinada en forma pragmática y dosificada de acuerdo con las condiciones peculiares de cada sociedad.

Una planificación práctica, basada en realidades, tiene que tomar en cuenta todos los elementos mencionados, dando atención preferente a la orientación que tienen las formas de organización social existente que son, al final, las generadoras de las transformaciones políticas y económicas de un país.

En vez de crear —como ocurre casi siempre— más instituciones burocráticas, la mayoría de las cuales se concentran lejos de su campo específico de actividad, una planificación práctica debe usar las unidades sociales ya existentes, asociarlas, entrelazarlas y desarrollarlas en consonancia con las nuevas exigencias y oportunidades que se presentan en un mundo en permanente y acelerado cambio.

2. UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA LA PLANIFICACION.—

Los numerosos libros y artículos sobre teoría y práctica de la planificación pueden agruparse en tres grandes categorías:

- a) La primera, que podría denominarse la “*planificación convencional*”, es la más comúnmente aceptada actualmente, y tiene por objeto conseguir, mediante una *selección racional de medios*, los máximos beneficios de las alternativas existentes para obtener fines específicos a través de un plan global que abarca varios años. La planificación convencional centra su atención en los *objetivos* a alcanzarse.
- b) La segunda categoría parte de los recursos disponibles y pretende, optimizando su uso, obtener de ellos los máximos beneficios posibles. Normalmente se basa en complicados métodos econométricos.

- c) La tercera categoría tiene un carácter parcial, frecuentemente intuitivo, y trata de conseguir resultados fragmentarios; muchas veces —hay que reconocerlo— con más éxito que la planificación convencional.

Las tres categorías de planificación tienen sus defensores y detractores, sus éxitos y sus fracasos, pero ninguna —hasta hoy— parece haber sido capaz de abordar eficazmente, los problemas sociales que se supone deben resolver.

Cabe entonces, preguntarse si existe otro método para enfrentar el problema; un método que, a diferencia del contenido en los planes convencionales, relacione objetivos y metas con los problemas básicos que necesitan solución y que, al mismo tiempo, tenga un mecanismo que permita identificar y solucionar esos problemas.

En general, los objetivos de los planes convencionales procuran solucionar los problemas sociales específicos en forma indirecta y, por este método, resulta dudoso que, al lograrse un objetivo del plan, se solucione, o mitigue siquiera, un problema específico. Los objetivos generales, agregados, de los planes convencionales, enmascaran desigualdades y desequilibrios que sólo aparecen cuando se contrasta el resultado global con la solución específica que requeriría un problema social particular. Todo medio indirecto de resolver problemas entraña ese riesgo. Por lo mismo, no parece sensato tratar de resolver, indirectamente, problemas económicos y sociales de carácter crítico, sólo porque los instrumentos de la planificación tradicional así lo exigen. Este método implica poner las necesidades al servicio de la técnica de planificación y no la planificación al servicio de las necesidades.

Se precisa, entonces, de un enfoque directo, orientado hacia los problemas; de un método que, prescindiendo de los límites impuestos por criterios técnicos convencionales, identifique los problemas específicos a resolverse y permita al planificador seleccionar los medios más idóneos para solucionarlos o mitigarlos, dentro del marco político en que desenvuelve su actividad.

Al seleccionar los medios, el planificador se obliga a evaluar tanto los recursos reales y financieros que pueden emplearse, como las restricciones económicas, sociales, ecológicas, administrativas, políticas, etc., que están presentes.

Seleccionados los medios con los cuales se van a enfrentar los problemas es posible establecer fines y objetivos ajustados a la realidad, a alcanzarse dentro de plazos determinados.

La secuencia de un enfoque de la planificación basada en los problemas resulta entonces, como puede verse en el esquema que se presenta a continuación, totalmente opuesto al de la planificación convencional:

SECUENCIA DEL PROCESO DE PLANIFICACION

CONVENCIONAL	BASADA EN LOS PROBLEMAS
1. Establecimiento de la <i>imagen-objetivo</i> general del país.	1. Determinación de los <i>problemas sociales fundamentales</i> a resolver.
2. Formulación de estrategia para alcanzar la <i>imagen-objetivo</i> . (Políticas).	2. Adaptación de los recursos disponibles a esos problemas.
3. Formulación de Proyectos (metas).	3. Selección de proyectos y políticas que contribuyen a resolver los problemas.
4. Conciliación de recursos vs. necesidades.	4. Formulación de la estrategia para resolver los problemas.
5. Soluciones de los problemas sociales básicos.	5. Fijación de metas y plazos.
	6. Selección de los <i>objetivos generales conforme</i> a los problemas sociales para resolver.

Un enfoque de la planificación basada en los problemas comienza "*desde abajo*". La formulación del plan termina estableciendo objetivos *muy específicos*, los cuales se derivan de los problemas a resolverse. Esto contrasta substancialmente con el enfoque convencional de los planes que, por lo general, son demasiado globales para satisfacer las diversas necesidades de los distintos sectores sociales de un país. Este carácter global de los planes convencionales es inevitable, pues estos se elaboran casi siempre en la sede central de los gobiernos y los planificadores de la sede nunca pueden disponer de información suficiente ni sobre los problemas prioritarios de las distintas regiones ni de los recursos disponibles para resolverlos.

El enfoque de la planificación orientada hacia la identificación y solución de problemas específicos tiene otra ventaja: sigue, intencionalmente, una orientación multidisciplinaria que es más eficaz, en la práctica, que el enfoque monodisciplinario para afrontar los aspectos sociales, económicos, políticos, institucionales, físicos y ecológicos que conforman los problemas a solucionarse.

Tal vez este enfoque sea menos estructurado que el de la planificación convencional, pero no hay razón para que los proyectos seleccionados para ejecutarse en los distintos sectores y regiones no puedan —o deban— integrarse en planes completos de corto y largo plazo para todo el país o para una determinada zona, región o conglomerado social.

El enfoque sugerido tampoco impide la aplicación de las técnicas más avanzadas de la planificación como son el cálculo de costo-beneficio, el análisis de sistemas y la preparación de presupuestos por programas y por resultados en la determinación y solución directas de problemas sociales prioritarios.

A diferencia de lo que ocurre cuando estas técnicas se aplican para coadyuvar al logro de los objetivos globales característicos de la planificación "*desde arriba*", su eficacia para solucionar problemas específicos es mayor cuando se aplican conjuntamente con una planificación "*desde abajo*", centrada deliberadamente en esos problemas. Esta eficacia y la naturaleza multidisciplinaria de este enfoque, pueden dar por resultado planes más completos y, sobre todo, más prácticos, que los que se logran mediante el enfoque convencional.

3. DESCENTRALIZACION Y COORDINACION.— Los problemas sociales específicos que la planificación busca resolver están, por lo general, ubicados en distintas áreas, diferentes estratos sociales y distintos niveles de decisión. Por lo mismo, el proceso de planificación necesita estar descentralizado. Si bien las estrategias y políticas generales deben ser fijadas centralmente, es indispensable delegar facultades para que las comunidades y organismos regionales, provinciales y locales planifiquen por sí mismos. Su vivencia de los problemas permite mayor precisión en diagnósticos y soluciones.

Como es posible que las comunidades locales no siempre cuenten con co-

nocimientos técnicos o recursos suficientes, es indispensable que el nivel central de la planificación provea asistencia allí donde se necesita, oportunamente. Contar con recursos no basta; sin los conocimientos y técnicas necesarias para asignarlos y usarlos eficientemente, con frecuencia se malgastan.

Los mejores resultados se obtienen cuando la delegación de facultades va acompañada de recursos suficientes para poner en marcha un programa específico y de la clase de asistencia técnica que se necesita para que los habitantes de una región, provincia o localidad hagan mejor lo *que ellos mismos* quieren llevar a cabo y no lo que los técnicos extraños al medio creen que debe hacerse.

Bajo el esquema propuesto, la coordinación a todos los niveles es un requisito fundamental.

La planificación del desarrollo nacional, regional, urbano, rural, provincial y local son distintas facetas de un mismo prisma, así como el desarrollo y planificación nacionales son aspectos del desarrollo y planificación internacionales.

La coordinación, por lo mismo, debe buscar la máxima participación de todos cuantos son afectados por el plan. Por tanto, los planificadores deben trabajar en estrecho contacto con las organizaciones económicas, sociales y políticas existentes en una nación. A menos que esto ocurra, un sistema de planificación como el propuesto, que es práctico y factible, correrá el riesgo de convertirse en otro ejercicio, tal vez perjudicial o, cuando menos, inocuo, sin que para ello cuente la ideología del Gobierno que detenta el poder.

La clave del éxito de la planificación para el desarrollo es la asociación coordinada de esfuerzos de todos los miembros de la colectividad, *orientados a resolver problemas reales*, específicos, cuya solución requerirá, en mayor o menor grado, la intervención tanto del Gobierno como de las *“fuerzas del mercado”*. La supervivencia del sistema democrático requiere de los dos. Ninguno de ellos, aisladamente, ha probado hasta hoy ser capaz de sacar a nuestros países de la amarga realidad del subdesarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Berendt, Richard F. *Can we plan development planning? Inter-economics* Mayo 1966
- Dervis K. de Melo V. Robinson S. *General Equilibrium Models for Development Policy. A World Bank Publication, 1982*
- Dávila Oswaldo *El Grupo Andino: Hacia una integración distinta. Documento preparado para la Junta del Acuerdo de Cartagena, Mayo, 1984*
- Lewis, W. A. *The State of Development Theory. The American Economic Review. Marzo, 1984*
- Meier, Gerald & Seers, Dubley, edit. *Pionners in Development, Oxford University Press, 1984*
- Millikan, Max. *A Strategy for Development. U. N. Centre for Economic & Social Information, 1970*
- Pearson, Lester B. *El Desarrollo: Empresa Común. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional. Edtt. Tecnos, Madrid, 1969*
- Waterston, Albert. *Conferencia en la American Society of Planning Officials. Revista Planning. 1971*

* * *
* *
*

