

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DEL COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS

Registro de Propiedad Intelectual N° 631.176

Año LV

Octubre a Diciembre de 1967

Serie IV, N° 30

SUMARIO

COLABORACIONES

- | | Pág. |
|---|------|
| La reforma monetaria internacional y su incidencia sobre los países en desarrollo.
<i>Enrique García Vázquez</i> | 249 |
| Una política de ingresos para la Argentina.
<i>Juan E. Alemann</i> | 271 |
| Algunos comentarios sobre la planificación económico-social.
<i>Enrique Domenech</i> | 293 |
| La política fiscal y la inversión en educación.
<i>Horacio Arce</i> | 309 |

CONFERENCIAS

- | | |
|--|-----|
| Bases para el estudio del equilibrio y la estabilidad del régimen jubilatorio.
<i>José Barral Souto</i> | 337 |
|--|-----|

REVISTA DE CIENCIAS ECONOMICAS

- | | |
|---|-----|
| Indice General. — Enero a Diciembre de 1967 | 361 |
|---|-----|

Dirección y Administración
Viamonte 1592 (2° Piso)
Buenos Aires

de ENRIQUE DOMENECH

Algunos Comentarios sobre la planificación económico-social

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, tanto en el nivel de las decisiones de Gobierno, como en el menos azaroso pero igualmente controvertido de la discusión académica, los problemas relativos al análisis e implementación de las técnicas de planeamiento o programación han merecido una renovada atención por parte de hombres públicos y especialistas de diversas disciplinas. Coincidentemente, son muy pocos ya los que pueden sorprenderse porque la idea de planeamiento haya ganado adeptos aún en países que, por sus rasgos socio-culturales y por el temperamento marcadamente individualista de sus habitantes, parecían menos dispuestos a aceptarla.

Haciendo abstracción, por el momento, de las alternativas de una historia que se desenvuelve simultáneamente y con igual variedad de matices en el plano de la práctica económica y en el de los conocimientos e ideas que la abastecen, la permanente y privilegiada atención de que goza la planificación puede explicarse en base a dos órdenes de factores asociados, cada uno de ellos, a configuraciones políticas, sociales y culturales diferenciadas. Por un lado, la urgencia que los países en vías de desarrollo atribuyen a la tarea de superar su atraso económico y fomentar el progreso social, urgencia que los lleva a buscar en la planeación el conjunto de instrumentos capaces de ordenar y movilizar las fuerzas necesarias para dinamizar el proceso de desarrollo. Por otro, la creciente complejidad de la sociedad contemporánea, que presiona sobre los países adelantados obligándolos, también a ellos, a adoptar procedimientos de programación y control que resguarden la estabilidad interior, optimicen las decisiones y les permitan mantener su posición dentro del concierto internacional.

HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN: DEL MOMENTO IDEOLÓGICO AL MOMENTO TÉCNICO.

La difusión de la planificación en países que difieren sustancialmente entre sí, tanto en lo que hace a su cultura como a los

rasgos predominantes de su característica social y al grado de desarrollo alcanzado, no es ajena a la transformación de las connotaciones que, a lo largo de distintos momentos, acompañaron al concepto de plan.

Durante una primera etapa, a la que cabría denominar "ideológica", toda referencia a la planificación evocaba la centralización, los esquemas inflexibles y compulsivos y, en última instancia, las formas de organización política y la concepción del mundo propias de los regímenes totalitarios, en los que el ordenamiento programado de la economía respondía no sólo al propósito de garantizar un desarrollo rápido y sin desequilibrios pronunciados, sino también al de trastocar totalmente el sistema político e institucional. A lo largo de esta etapa, cualquier adhesión a las técnicas de planeación era entendida, casi inevitablemente, como una adhesión a aquellos regímenes, y la oposición a las mismas, una forma de identificarse y mantenerse leal para con los valores conculcados por los mismos.

Sin embargo, la presión de nuevas condiciones políticas, sociales y económicas favoreció el surgimiento de una actitud crítica dispuesta, sobre todo, a evitar las generalizaciones apresuradas y la confusión de los niveles de análisis. Mientras que, por un lado, los importantes y rápidos progresos de la ciencia ponen al servicio del planificador un instrumento apto para realizar su tarea con mayor eficacia —nuevas técnicas, en especial de naturaleza estadística, incluyendo el empleo de matemáticas, permitían, por ejemplo, realizar las estimaciones indispensables para la elaboración de planes¹—, por otro lado, los expertos que operaban con el marco de referencia del sistema democrático enfatizaban la hipótesis de que la planificación no supone, necesariamente, una transgresión de la libertad e iniciativa individual.

De esta manera se inicia una nueva etapa a la cual, a falta de una denominación más ajustada, cabría definir como "técnica". A lo largo de ella, despojada el concepto planeamiento de la connotación ideológica que lo acompañara durante el período anterior y aislado de un cuerpo de ideas referido a ciertos esquemas sociopolíticos, la planificación pasa a ser percibida como un conjunto de procedimientos aptos para identificar y definir las decisiones más apropiadas para el logro de objetivos económicos y sociales concretos y, en último análisis, como un instrumento útil para el pro-

¹ Jan Tinbergen: *La planeación del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1959.

greso de la comunidad y para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones del hombre².

Con respecto a esta última afirmación, sería útil no olvidar el sabio concepto de Cairncross que, con fina ironía británica, ha dicho que para que un Gobierno pueda planificar u ordenar el desarrollo con criterio de largo plazo es preciso que sobreviva en la conyuntura³.

QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN?

En un informe preparado en 1960 por la Misión Técnica sobre Enseñanza de la Planificación —organizada por la Sociedad Interamericana de Planificación, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos— se define la planeación como una técnica o modo de actuar que permite establecer relaciones equilibradas entre medios y fines, y que opera a través de un proceso que consta de etapas en las cuales se ejecutan determinadas funciones, para cuyo cumplimiento es preciso recurrir a la utilización de ciertos elementos formados por los conocimientos disponibles, técnicas y modos operativos que deben relacionarse entre sí de alguna manera.

La planeación expresa, según lo dicho anteriormente, el propósito de coordinar racionalmente las variables de la actividad económica y social, y procura establecer un programa general de acción preparado en función de ciertos objetivos, fijando, además, los medios que se suponen más adecuados para conseguirlos. Todo este proceso posibilita la armonización de las decisiones tomadas desde la esfera reducida de la unidad individual con las decisiones adoptadas de acuerdo con una serie de relaciones preestablecidas a través de la elaboración de esquemas agregados, de manera que la multiplicidad de decisiones aisladas queda integrada, de un modo u otro, con la perspectiva global, reduciéndose, de esta forma, desajustes, desequilibrios y gastos innecesarios. Repitiendo un ejemplo utilizado con alguna frecuencia, la planeación podría ser comparada con la regulación del tránsito mediante un sistema de señalización luminosa: el tránsito puede ser el mismo o aún mayor, pero se reduce significativamente el margen de desórdenes y accidentes.

Pierre Masse, que fuera Comisario General del Plan Francés

² François Perroux: *L'économie des jeunes nations*. Presses Universitaires de France. París. Año 1962. Pág. 13.

³ Cairncross, Alexander K.: *The Short term and the long in Economic Planning*. Economic Development Institute. Washington D. C. Año 1966.

desde 1959 hasta 1965, ordena una serie de trabajos sobre la planificación bajo un sugestivo título: "Le plan ou l'anti-hasard". De esta manera, una breve frase sirve para caracterizar, tanto el sentido general de la planeación como las tareas que le corresponde desempeñar al planificador. El plan pretende ser un "reducteur d'incertitude"⁴ y la misión de los expertos en planeación es prever, ordenar, relacionar, coordinar y establecer relaciones entre medios y fines, con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquéllos, hallar en cada caso las mejores opciones y garantizar la coherencia lógica, procurando que todas las partes componentes del programa constituyan un conjunto coherente y ordenado. Todo su quehacer está, en definitiva, orientado por criterios de racionalidad, tanto funcionales como sustanciales. Racionalidad sustancial, en tanto realizan una operación mental que les permite abarcar objetividades y situaciones reales, operación que los acerca a una visión inteligente de las relaciones entre los datos y, a partir de allí, enfocar la problemática de conjunto y determinar los objetivos mediatos tanto como los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento. Racionalidad funcional, en la medida en que las actividades son organizadas de manera que conduzcan a un fin dado de antemano, por lo que cada elemento de esta serie de actividades recibe un valor funcional de colocación.

Por fin, y no es este el aspecto menos significativo de los que se manejan en su defensa, se ha dicho que la planificación, en tanto sea obrar racional, es interpretada como una forma de equilibrar el desarrollo no proporcional de las capacidades humanas, como una reducción de la distancia, tan decisiva en la sociedad contemporánea, entre el proceso de dominación técnica de la naturaleza y el proceso de desenvolvimiento de las fuerzas morales y del saber humano acerca del ordenamiento y dirección de la sociedad.

TIPOS DE PLANIFICACIÓN.

Ya en 1935, Karl Mannheim, uno de los más prestigiosos sociólogos europeos afirmaba: "No cabe elegir entre planificación y *laissez faire*, sino entre buena y mala planificación"⁵.

Por su parte Arthur Lewis llegaba, algunos años después, como economista, a idéntica conclusión: "En realidad —decía— la cuestión medular en la discusión de la planificación no es si debe

⁴ Pierre Masse: *Le plan ou l'anti-hasard*. Ed. Gallimard. París. Año 1965.

⁵ Karl Mannheim: *Libertad y planificación*. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1942. Pág. 12.

haber planeación, sino qué forma debe adoptarse y, en particular, si el Estado debe intervenir a través del mecanismo de los precios o por encima de él”⁶.

El segundo de los nombrados iniciaba su argumentación con un ejemplo de significativa claridad y sencillez: Partiendo de una hipotética decisión del gobierno, por la cual dispone proteger la salud infantil mediante el aumento de la producción de leche, hace un inventario de las medidas por medio de las cuales podría alcanzarse el objetivo buscado: promulgar una ley que declare ilegal que los responsables de un niño le den menos de cierta cantidad de leche por día, incrementar la ayuda familiar y obligar a los padres a gastar el aumento en mayor cantidad de leche, emitir cupones de leche gratuitos para cada niño y reembolsar el costo a los vendedores de leche al menudeo, comprar leche y dársela a los niños de las escuelas, pagar subsidios a los productores reduciéndose así el precio y estimulando tanto el consumo como la producción, establecer sus propias granjas estatales y regalar la leche, promulgar una ley por la cual se ordene a los productores de leche incrementar su producción en una cantidad determinada, etc. “Todas estas maneras de realizar el plan relativo a la leche —observa Lewis— son formas de planeación y claro está que un planeador puede rechazar unas y aceptar otras. La diferencia fundamental se plantea entre métodos que logran sus propósitos mediante la persuasión y aquellos que los alcanzan por imposición” y concluye: “La verdadera elección que tenemos que hacer es entre planeación por inducción y planeación por compulsión dirigida”⁷.

Los dos tipos de planes, compulsivos y concertados, se diferencian tanto en el método de elaboración de las perspectivas como en el modo de ejecución de los objetivos. En modelos imperativos, propios de países con un sistema de dirección central de la economía, la autoridad del Estado ejerce un control minucioso y absoluto sobre la utilización y asignación de recursos, mientras que las unidades de producción se limitan a cumplir órdenes que se les fijan compulsivamente convirtiéndose en meros agentes del poder central. Dichos modelos han merecido múltiples objeciones referidos tanto a los supuestos socio-políticos sobre los que se apoyan, en particular al alto costo humano que supone su implementación efectiva, como a los supuestos técnico-operativos, o sea a su

⁶ W. Arthur Lewis: *La planeación económica*. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1957. Pág. 16.

⁷ W. Arthur Lewis: *op. cit.*, pág. 17.

elevado costo económico, medido éste en términos de desequilibrios y dificultades para adaptarse a circunstancias cambiantes de diversa índole.

La alternativa la ofrecerían los modelos indicativos, flexibles o concertados, adoptados en países con economía de mercado en los que se mantienen y protegen una serie de libertades fundamentales: empresaria, sindical, de consumo, de trabajo, etc. En estos casos, el plan coexiste con una diversidad de decisiones individuales y su misión consiste más en fijar unos objetivos generales que en la organización detallada de toda la actividad económica. Basándose en las previsiones sobre la posible evolución de las variables económicas y sociales, el esquema indicativo orienta y coordina la política del sector público y proporciona metas coherentes de producción e inversión de los particulares, pero no reemplaza las decisiones de las autoridades privadas.

Para concluir, es oportuno recordar al Profesor Tinberger que nos ha dicho que el problema de encontrar el mejor sistema para la planificación no ha sido resuelto y no será posible encontrar una solución en el futuro cercano, pues depende de la estructura de cada país, la información disponible, de qué es lo que se quiere planear y para qué, etc. ⁸.

UN MODELO FLEXIBLE: EL PLAN FRANCÉS.

Si bien son muchos los expertos que se muestran especialmente cautos en relación a los éxitos que suelen atribuírsele al sistema de planeamiento francés, cuestionando, particularmente, la afirmación según la cual a él se debe el resurgimiento económico de las últimas décadas de Francia, no puede desconocerse que el mismo ha atraído marcadamente la atención de economistas, sociólogos y especialistas en ciencias políticas; y que, por otra parte, no sólo muchos de los países en vías de desarrollo han encontrado allí una fuente de sugerencias, sino que aún los más avanzados se han aventurado por el camino de la planeación alentados por la experiencia francesa ⁹.

Según uno de sus analistas, el método del planeamiento francés puede sintetizarse en cuatro rasgos principales: a) esencialmente empírico, pues no se elabora a partir de una teoría preexistente sino que trata de responder a necesidades concretas; b) es

⁸ Jan Tinberger: *Central Planning. New Haven and London.* Yale University Press. Año 1964. Pág. 91.

⁹ Pierre Bauchet: *La planificación francesa.* Ed. Du Seuil. París. Año 1966.

evolutivo, pues trata permanentemente de ajustarse a la realidad económica y social; c) es operacional, pues está estrechamente conectado con la vida administrativa; d) es concertado, pues se basa en una cooperación amplia del conjunto de la administración y de los representantes de los diversos sectores sociales¹⁰.

De todos estos rasgos, sino el más relevante, por lo menos el que le otorga mayor originalidad lo constituye, con seguridad, el carácter concertado de su elaboración. La participación de todas las fuerzas económicas y sociales, a la que Pierre Masse calificara como un proceso de planificación por los planificados y cuyo objetivo consiste en convertir a la planeación en una expresión verdadera de los intereses y opiniones de la comunidad, ya quedó claramente expuesta en el texto del primer plan: "El Plan —se señalaba allí— deberá ser objeto de una elaboración constante y de ajustes sucesivos. Sólo en esta forma podrá solucionar los problemas, mediante un cambio permanente de ideas entre la administración y el país, en una economía concertada y no en una economía dirigida de carácter burocrático o corporativo"¹¹.

Dentro de la compleja organización del Plan Francés, esta participación se instrumenta, principalmente, a través de las denominadas "Commissions de Modernisation". Integradas por funcionarios del Estado, dirigentes sindicales obreros y campesinos, empresarios, profesionales, representantes de organizaciones patronales, expertos, etc., y encargadas de analizar, tanto problemas comunes a diferentes ramas de la economía (comisiones horizontales), como cuestiones propias de sectores particulares determinados ya sea por una actividad económica o por un tipo de gasto presupuestario (comisiones verticales), esas comisiones constituyen auténticos equipos de trabajo que hacen posible una confrontación de diversos puntos de vista e intereses y echan las bases para una colaboración estrecha entre poderes públicos y grupos sociales, que tiene los alcances de una revolución institucional¹².

LA PLANIFICACIÓN EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS.

En la actualidad se acepta, sin someterla a demasiadas discusiones, la afirmación según la cual el crecimiento de lo que se co-

¹⁰ François Le Guay: *Problèmes politiques et administratifs-poses par la mise en cuvre du plan français*. En: *Planification et programmes de development*. OCDE, París. Año 1964. Págs. 25-39

¹¹ *Rapport général sur le 1er. Plan de modernisation et d'équipement*. París. Imprimerie Nationale. Año 1946.

¹² Pierre Bauchet: *op. cit.*

noce como "mundo occidental desarrollado" se produjo dentro de condiciones difícilmente repetibles. Gran Bretaña y Francia desde el siglo XVIII, Estados Unidos desde principio del XIX, etc., fueron protagonistas de un proceso de expansión a partir de cuyos datos se elaboró, despejados los rasgos particulares, un esquema de desarrollo al que habitualmente se lo identifica como espontáneo, esto es, un modelo en el cual el rol central corre por cuenta de la energía dispersa, creadora y no regimentada, de una categoría de individuos emprendedores alentados por la perspectiva de lograr los mayores beneficios posibles. En todos estos países, especialmente después del período mercantilista, la iniciativa privada se transforma en eje y elemento propulsor de un crecimiento que, en el plano de las ideas, posteriormente se integra en un cuerpo de principios que proyecta la libertad humana a la jerarquía de valor central y propone a la democracia como el mejor sistema político compatible con su realización.

Sin embargo, y esto ha sido repetido con cierta insistencia, las sugerencias y enseñanzas que pudieron extraerse de estos procesos espontáneos frecuentemente han sido desaprovechados al perderse de vista algunas de las condiciones que los rodearon.

El reconocimiento de estas circunstancias, unido a una objetiva evaluación de los cambios sociales, económicos y políticos registrados a lo largo del último siglo, en particular en lo que hace a la situación de los países empeñados en ascender a niveles más altos de desarrollo, alientan la suposición de que las fórmulas del desenvolvimiento espontáneo no estarían en condiciones de producir los mismos resultados que en el pasado. Para decirlo de otra manera, y siguiendo esa línea de pensamiento, en sociedades en las que están ausentes muchos de los prerrequisitos para el "despegue" y en las que los reclamos de mejores condiciones de vida por parte de amplias masas de población se hace sentir cada vez con mayor intensidad, la situación de atraso económico, los desequilibrios regionales y sectoriales y las tensiones sociales vinculadas a estos rasgos estructurales, no podría ser resuelto por la sola acción de los principios del "laissez faire", principios que en otro tiempo bastaron para mantener el equilibrio del cuerpo social.

Todo esto explicaría las razones por las cuales son precisamente los países que han iniciado tardíamente el proceso de transición hacia el desarrollo, aquellos en donde la planificación ganó mayor cantidad de adeptos. En ellos se difunde, con mayor rapidez que en otros, la convicción de que cuando se trata de poner en ejecución un complejo de medidas económicas vitales, la planeación

constituye una ayuda inapreciable pues orienta todo el proceso y permite adoptar las decisiones más oportunas¹³.

LA PLANIFICACIÓN EN LATINOAMÉRICA.

En el ámbito latinoamericano, las primeras referencias a la planificación datan de los años cuarenta pero, según Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, es recién en la década siguiente, y sobre todo merced a la tarea de capacitación y asesoramiento realizado por la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.)¹⁴, cuando el concepto y la idea de plan recibe un renovado impulso. En el año 1953, el citado organismo prepara un documento básico titulado "Introducción a las técnicas de programación" en el cual, apoyándose en el supuesto de que un programa no implica, necesariamente el control rígido de la economía, se llega a afirmar que sin la acción del Estado regulando el monto de las inversiones y orientándolas dentro de los canales adecuados, las naciones latinoamericanas podrían tomar numerosas decisiones erróneas y consumirían innecesarias energías.

Hacia fines de la década de los cincuenta, cuando la situación internacional experimenta alteraciones de significación y nuevas circunstancias políticas y sociales aumentan la preocupación por los efectos del subdesarrollo, se consolida la idea de que es imprescindible emplear formas más amplias y coherentes de planeación y coordinar la política de expansión mediante la utilización de los instrumentos más eficaces.

En el trabajo titulado "Organismos de Planificación y Planes de Desarrollo en la América Latina", además de detallarse la nómina de los organismos al año 1961, se consideran aspectos de gran importancia, tales como la necesidad de planificar el desarrollo, los objetivos de un programa de desarrollo, pautas orientadoras del desarrollo económico y social, etc.¹⁵.

Este proceso cierra un primer ciclo en 1961 con la formulación de la Carta de Punta del Este, documento firmado por los Presidentes de América en el que se puntualizan los propósitos y medios de acción de la Alianza para el Progreso. Allí se precisa

¹³ Naciones Unidas: *Planificación del Desarrollo Económico*. Nueva York. Año 1963.

¹⁴ Felipe Herrera: *Actual tendencia al Desarrollo Económico de América Latina*. Techint. Boletín informativo 160. Julio-agosto. Año 1967.

¹⁵ Instituto de Desarrollo Económico: *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*. Washington D.C. Año 1961.

una meta global: "realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes" y, vinculada con ella, una serie de logros parciales: conseguir un crecimiento sostenido y sustancial del ingreso por habitante, poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los sectores sociales, lograr una diversificación equilibrada de las estructuras económicas nacionales, acelerar el proceso de industrialización nacional, aumentar la producción global de la economía y en especial la del sector agrícola, mantener niveles de precios estables, etc.

Por su parte, en el apartado destinado a proponer los mecanismos aptos para alcanzar los objetivos expuestos, la Carta señala la necesidad de poner en ejecución "de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente"¹⁶.

LA PLANIFICACIÓN EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

Si bien parecen haber sido las sociedades insuficientemente desarrolladas las que asimilaron más aceleradamente la idea de plan —tal como se lo define en este artículo— y se volcaron con mayor entusiasmo hacia las experiencias concretas del planeamiento, la difusión de las técnicas orientadas al ordenamiento y programación del quehacer económico y social no quedó circunscripta a este tipo de países; también las han utilizado las naciones más avanzadas, aquellas dotadas de gran capacidad industrial y con altos niveles de vida, aunque incorporándolas, como es natural, a un contexto en el cual tanto las perspectivas desde las cuales se examina el fenómeno de la planeación en su conjunto como las expectativas suscitadas por el mismo poseen sus propias y particulares connotaciones¹⁷.

En varios países desarrollados los antecedentes del planeamiento deben buscarse entre los procedimientos que tuvieron que improvisar durante los períodos bélicos y post-bélicos, ya sea para movilizar todas sus potencialidades en función de las exigencias de una economía de guerra, ya sea para encarar con el máximo de

¹⁶ Alianza para el Progreso: *Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del CIES. Unión Panamericana*. Washington D. C. Año 1961. Pág. 12.

¹⁷ S. Okita et I. Miyazaki: *L'influence de la planification sur la croissance économique du Japon*. En: *Planification et programmes de développement*. Centre de Development de l'OCDE. París. Año 1964.

eficacia y rapidez las tareas de reconstrucción apenas concluido el conflicto. Pero, independientemente de estas experiencias, en la mayoría de ellos la implementación de un sistema de programación orgánico y permanente es un hecho reciente, precedido históricamente por una serie de actos de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado¹⁸ y que responde, tanto a la necesidad de reducir o neutralizar los efectos de las fluctuaciones y desequilibrios de la economía, como a la de hacer frente a una serie de fenómenos vinculados al carácter complejo y altamente competitivo del mundo moderno, entre otros, a la aceleración del progreso científico y tecnológico, a las alternativas cambiantes de la situación política internacional, a la organización y consolidación de los bloques económicos, etc.

Un ejemplo típico y lleno de sugerencias es el que ofrece, en este sentido, el análisis de la evolución de los mecanismos de planeación en *Gran Bretaña*. Allí, como en tantos otros países, se apeló a técnicas de este tipo durante los años de guerra y postguerra; sin embargo, al promediar la década de los cincuenta la idea de plan había perdido vigencia y el gobierno inglés negaba expresamente toda intención programadora, aún cuando confesaba su propósito de influir sobre la marcha de la economía con el fin de lograr una ocupación plena y la estabilidad de los precios a través de medidas monetarias y fiscales convencionales. Pero, a poco de iniciarse la década siguiente, en momentos de hegemonía conservadora, el fiel de la política económica vuelve a experimentar un desplazamiento. Así es como, en julio de 1961, el Canciller del Tesoro, en oportunidad de presentar ante la Cámara de los Comunes el proyecto de establecimiento de un nuevo Consejo Nacional de Desarrollo —organismo que se encargaría de examinar las perspectivas económicas del país en los diez años siguientes y de establecer las condiciones esenciales para realizar el crecimiento potencial— señala dicho funcionario: “La controvertible materia de la planeación surge desde luego. No me atemoriza la palabra. Ha llegado el momento de establecer una maquinaria nueva y más efectiva para coordinar los planes y los pronósticos de los principales sectores de nuestra economía¹⁹”.

Muy significativo resulta, también, el caso de *Estados Unidos*.

¹⁸ G. Myrdal: *El Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1963. Pág. 33.

¹⁹ G. D. N. Worswick: *Inglaterra: un país técnicamente adelantado*. En: Everett E. Hagen. *Planeación del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1964.

Allí, si bien no existe —estrictamente hablando— un sistema federal de planificación elaborado por una oficina central, a través de diversos medios directos e indirectos, se procura que el “desarrollo” se opere en forma armónica, moderada y sostenida, tanto en el plano interno como teniendo en cuenta las repercusiones y compromisos del país en el campo internacional.

Así, por ejemplo, en el mensaje anual con que el Presidente de los Estados Unidos presenta ante el Congreso el presupuesto nacional, se destaca que el mismo “no es simplemente un listado de cuentas financieras sino que es un programa de acción”²⁰ y, en documentos fundamentales, como el “Informe Económico del Presidente” y el “Informe Anual del Consejo de Asesores Económicos”²¹, se señalan las metas de crecimiento y expansión de la economía en su conjunto y de su equilibrio con la economía mundial, complementándose con una serie de sugerencias y medidas de política destinadas a alcanzar esos objetivos.

El Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos no es un organismo nuevo sino que fue fundado como Agencia del Gobierno Federal hace cerca de 22 años, a través el “The Employment Act of 1946”. Tiene como principal obligación el analizar e interpretar el desarrollo económico y recomendar medidas de política económica que promuevan los propósitos de pleno empleo y maximizar la producción y el poder de compra de la población.

Hay una estrecha relación de trabajo —concretada en reuniones periódicas que cuentan a veces con la presencia del Presidente de los Estados Unidos— entre el Consejo de Asesores Económicos, la Secretaría del Tesoro y la Oficina del Presupuesto, tanto para analizar las perspectivas económicas y presupuestarias para el año fiscal y sucesivos, como para proponer al Presidente las medidas que se consideran más adecuadas. En el caso de involucrar problemas monetarios internos o internacionales, a esas reuniones se agrega el Presidente del Consejo Directivo del Sistema de la Reserva Federal (Chairman of the Board of Governors of The Federal Reserve System).

Dentro del sistema norteamericano, un rol igualmente importante es el que desempeña el Congreso, dotado de la enorme fuerza que otorga la tradición y las características institucionales del país,

²⁰ *The Budget of the United States Government-Fiscal year ending June 30, 1968*. U. S. Government Printing Office. Washington, 1967.

²¹ *Economic Report of the President transmitted to the Congress, January, 1968, together with the annual report of the Council of Economic Advisers*. U. S. Government Printing Office. Washington, 1968.

en sus diversas comisiones —especialmente el “Joint Economic Committee of the Congress”— a los que asisten ministros, funcionarios públicos, profesores universitarios, hombres de negocio, líderes obreros, banqueros, etc., donde se analizan y discuten los más diversos temas económico-sociales que, en sus grandes líneas, siempre están envueltos dentro de un marco y una filosofía que si bien algunos, por razones de principio, estiman como planificación conciente e imperativa en lo que se refiere a política fiscal, monetaria, empleo, precios, balance de pagos, cambios en el Producto Bruto Nacional (GNP), etc.

En el sector académico, universitario y especializado privado de los Estados Unidos, destacándose en este último caso la “National Planning Association”, es extraordinario el aporte para la planificación que en forma de discursos, artículos, testimonios ante el Congreso, modelos, etc. realizan en forma interdisciplinaria o aisladamente los economistas, sociólogos y otros especialistas.

Para terminar con este capítulo, y por brevedad, nos eximimos de formular comentarios sobre la planificación en diversos países de importancia: Alemania, Suecia, etc. Cabe, entonces, sólo mencionar la planificación de *Rusia*, país de gran desarrollo en el concierto mundial, donde se aplica un sistema compulsivo de programación en concordancia con el sistema político vigente.

LA PLANIFICACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO

En la actualidad, el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, instituido por Ley 16.964 del 3 de septiembre de 1966 integra, conjuntamente con el Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad, el denominado Sistema Nacional de Planeamiento.

Por la índole de este artículo, y por la importancia del tema para los lectores de nuestro país, parece oportuno dejar el comentario de la planificación argentina para un artículo posterior.

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA PLANIFICADORA

La vasta experiencia que ha podido acumularse en materia de planificación pone a los especialistas ante un hecho singular y contrastante: mientras que, por un lado, lo reducido del número de países que no cuentan con algún tipo de plan o con organismos especializados en su elaboración sugiere el triunfo y consolidación de la tesis planificadora, por el otro, las azarosas peripecias prota-

han elaborado planes de desarrollo, pocos han tenido éxito en su ejecución y que esos problemas de realización se deben discutir en el contexto de las regiones de desarrollo para tratar de buscar denominadores comunes, y simultáneamente se indicó que, no obstante, todas las dificultades, es preciso seguir acumulando experiencia para poder realizar evaluaciones más precisas²⁵.

Por otra parte, en la Conferencia de los Organismos de Planificación de Asia, organizada por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Este, de Naciones Unidas, celebrada en Bangkok, en noviembre de 1967, se ha destacado que uno de los mayores problemas y obstáculos para la implementación de los planes de desarrollo de los países participantes radica en la carencia de una adecuada preparación en la formulación de los planes²⁶.

En un muy reciente Seminario, también organizado por las Naciones Unidas²⁷, se manifestó que la "ineficacia de la planificación" se debe por lo general a tres factores principales:

- a) Inadecuada consideración de las condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales;
- b) Deficiencias de los métodos y procedimientos de planificación;
- c) Deficiencias en la acción ejecutora.

En consecuencia, se cierra este artículo con el deseo de que los organismos de planeación, apoyados por la actividad pública y privada, y con el asesoramiento técnico eventual de los organismos internacionales, basado en la experiencia conquistada y a adquirir, perfeccionen los planes nacionales de desarrollo en los que se debería tener en cuenta las tradiciones históricas, los regímenes institucionales, así como las características socio-económicas de los países, dentro del marco internacional en que está integrado el mismo.

Dicha programación debe ser flexible y realista para poder ser ejecutada con éxito y, al optimizar el uso de los factores, se logre un desarrollo sostenido y armónico.

²⁵ United Nations; Economic and Social Council: *Committee for Development Planning*. Report on the Second Session, April 1967.

²⁶ United Nations; Economic and Social Council: *Economic Commission for Asia and the Far East*. Report of the Conference of Asian Economic Planners (Third Session). E/CN. 11/804.

²⁷ Naciones Unidas; Consejo Económico y Social: *Seminario sobre Aspectos Administrativos de Planes de Desarrollo*. Chile, febrero de 1968 (ST/ECLA/Conf. 30/L.26).