

REVALORIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

LUIS LIRA

I. ANTECEDENTES GENERALES¹

1.1 LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla.

Sin lugar a dudas, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) no existían experiencias de planificación, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrolló este proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista.

El debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas.

Los así llamados "geneticistas" abogaban por el primer enfoque en tanto que la corriente "teleológica" afirmaba que la economía soviética estaría mejor si era dirigida por expertos sociales y moldeada en función de metas nacionales establecidas por el estado.

Este debate técnico sobre planificación, estuvo subsumido en el debate más

¹ LIRA, Luis. "Antecedentes Generales". En: LIRA, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Serie Gestión Pública N° 59, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Chile, 2006. p 7-14

general entre Preobrazensky y Bujarin con respecto a la industrialización rápida de la economía soviética o a la modernización de la economía feudal y campesina del país. La prevalencia de las ideas de Preobrazensky, determinó que la corriente teleológica asumiera la conducción del proceso, dado que era imposible transformar una economía feudal y campesina en economía una industrial a través de las señales del mercado.² A este último respecto, Patrick Theuret plantea que “El socialismo de mercado aparece al principio con otro nombre, como la forma del periodo de transición entre el capitalismo y el socialismo en los años veinte, apoyado por Bujarin y Stalin. Fue formulado con más rigor en los años treinta y adoptado después, en la posguerra, por los socialdemócratas y por los estalinistas al final del estalinismo...La otra tesis se atribuye a “la izquierda de Trotsky y Preobrazensky” para quienes “el mercado y la planificación son incompatibles... A partir de 1923, con Bujarin y Stalin, el Plan y el mercado coexistieron en simbiosis... Stalin apoya las tesis de Bujarin sobre la necesidad de seguir estimulando al kulak – o campesino rico – en la agricultura, posponiendo el desarrollo de la industria pesada y su planificación, aunque ello suponga “la construcción del socialismo a paso de tortuga”. Stalin rompió con Bujarin en 1929 y declaró la guerra al mercado.”... Trotsky y Preobrazhenski plantean entonces la necesidad urgente de que los planes quinquenales se orienten a acelerar la industrialización.³

La revolución bolchevique de octubre de 1917 surgió en condiciones muy diferentes de las consideraciones de los teóricos del marxismo, para los cuales la dictadura del proletariado –la etapa previa al socialismo- no requeriría de una maquinaria burocrática. No obstante ello, las dificultades tanto internacionales como internas al propio país, determinaron que en 1921, se introdujera la Nueva Política Económica (NEP) intentando disciplinar la producción mediante la introducción de una organización centralizada que permitiera abastecer a las ciudades y continuar la lucha del Ejército Rojo. De esta forma, a finales de 1920, el número de funcionarios del Estado había pasado de poco más de 100.000 a 5.880.000 y el número seguía creciendo, dando origen a una burocracia centralizada que intentó controlar el proceso de cambio social hasta fines de los noventa, cuando la Perestroika y la Glasnot impulsadas por Mijail Gorbachov modifican el modelo burocrático gerontocrático dirigente del país.⁴

2 Estas ideas se presentan en Lira Luis. The situation of regional planners in present-day Chile. Thesis Master of Development Studies Institute of Social Studies The Hague, Netherlands 1984.

3 Patrick Theuret Socialismo de mercado: Debate entre socialistas. EN: CORRESPONDENCIAS INTERNACIONALES http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/socmerca.htm.

4 Mayores antecedentes sobre la Perestroika y la Glasnot se encuentran en: <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3281.htm>.

El debate teórico inicial entre geneticistas y teleologicistas se replicó entre los intelectuales occidentales. Alrededor de 1920 Ludwig von Mises escribió que el capitalismo era una alternativa técnica superior al socialismo, porque éste es un sistema inmanejable al no existir precios de mercado y derechos de propiedad. A su vez, el economista italiano Enrico Barone, había mediado con anterioridad en lo que se denominó el "Socialist Calculation Debate",⁵ demostrando que un aparato central de planificación con información completa y con técnicas computacionales podría asignar los factores de producción eficientemente al resolver un complejo y generalizado sistema ecuaciones basado alimentado con relaciones de equivalencia entre el consumo presente y futuro en vez de precios de mercado.

La forma en que la revolución rusa extrajo excedentes de la economía feudal y campesina y las consecuencias del proceso planificador para las libertades individuales produjeron un cambio hacia un debate no técnico sino valórico. Es en este contexto, que Friedrich von Hayes (discípulo de von Mises) convoca en 1947 a un grupo de intelectuales a los Alpes suizos y allí luego de varios días de deliberación fundan la Sociedad Mont Pelerin⁶ que propicia el estudio y el fortalecimiento de las sociedades libre y las virtudes y defectos del sistema de libre mercado. Es, también, en este mismo contexto que Karl Manhein, en 1945, abogaba por una defensa de la planificación afirmando que en su esencia y en sus métodos existe nada que obligue a sacrificar las libertades individuales o la idea de la auto determinación democrática. Estas ideas se desarrollan en sus tres principales trabajos: "Hombre y Sociedad en un período de Reconstrucción", "Diagnóstico de Nuestro Tiempo" y en los ensayos publicados póstumamente como "Libertad, Poder y Planificación Democrática".⁷

1.2 ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Planificación centralizada – que con el correr del tiempo se torna en un instrumento de coerción a la democracia – o planificación como el conocimiento que precede y que preside las acciones en contextos democráticos condiciona el contexto en el que se inscribe el surgimiento de la planificación en América Latina.

Si bien, varios países establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el

5 Véase al respecto, <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/barone.htm>.

6 Véase al respecto, <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/barone.htm>.

7 Lloyd Spencer. Mannheim, Karl 1893-1947 En:
<http://www.tasc.ac.uk/depart/media/staff/ls/Modules/Theory/Mannheim.htm>.

desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social. Es así, como las resoluciones del Capítulo I (Requerimientos Básicos para el Desarrollo Económico y Social) del Título II (Desarrollo Económico y Social) de esta Conferencia señalan lo siguiente: “1) Que se pongan en práctica, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social bien concebidos y comprensivos, dirigidos al logro del crecimiento auto sostenido; 2) Que estos programas nacionales de desarrollo económico y social se basen en el principio de la auto-ayuda tal como se estableció en el Acta de Bogotá y en la utilización al máximo de recursos internos, tomando en consideración las condiciones especiales de cada país; y 3) Que en la preparación y ejecución de estos planes de desarrollo económico y social, las mujeres sean consideradas en igualdad de condiciones que los hombres...” A su vez el Capítulo II (Programas Nacionales de Desarrollo) plantea que “1) Los países latinoamericanos participantes concuerdan en introducir o reforzar los sistemas para la preparación, para la ejecución, y para la revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social coherentes con los principios, con los objetivos, y con los requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deben formular, si es posible dentro de los próximos dieciocho meses, programas de desarrollo a largo plazo...”⁸

Como resultado de estas resoluciones, en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional. A este respecto, García D’Acuña menciona que “Entre 1961 y 1963, trece países de la región dieron vida legal a ministerios, oficinas o consejos de planificación, en respuesta a la Carta de Punta del Este”... y que cuando existía una institucionalidad previa “algunos de estos países reformularon sus esfuerzos a la luz de la Alianza para el Progreso...”⁹

1.3 INSERCIÓN INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. Así, Rufián – en un estudio sobre el régimen jurídico

⁸ Esta Carta la suscribieron 20 repúblicas americanas, con excepción de Cuba. La versión en inglés de este documento se encuentra EN: The Charter of Punta del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America; August 17, 1961 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam16.htm>.

⁹ García D’Acuña Eduardo. Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina EN Pensamiento Iberoamericano N° 2 Juliodiciembre 1982 pp: 15-45.

de la planificación realizado a fines de los ochenta – argumenta que “Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación”... y más adelante agrega “El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo...”¹⁰

1.4 CRISIS Y VIGENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

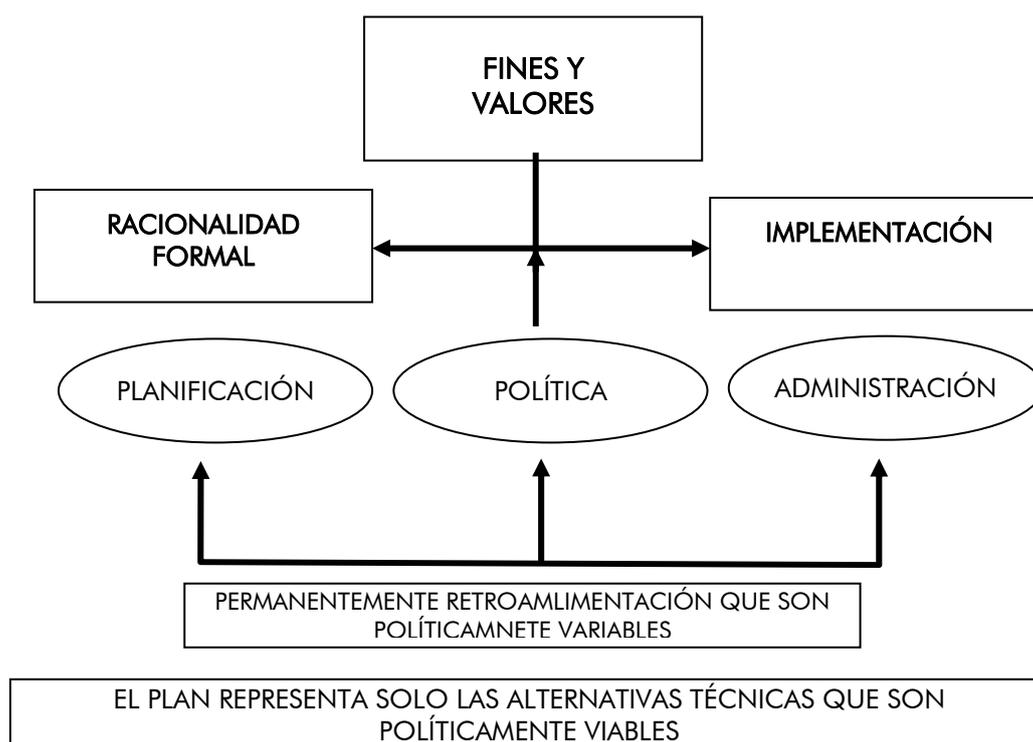
En general se puede afirmar que el accionar de las oficinas nacionales de planificación en el período comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio. Las razones para esto son variadas; entre ellas se pueden mencionar: a) la carencia de profesionales entrenados en las técnicas de planificación, b) la elaboración de estos planes requirió contar con información económica global y desagregada por sectores y regiones subnacionales, inexistente o incompleta, actividad que consumió mucho tiempo y recursos humanos calificados, c) al tener horizontes temporales quinquenales o sexenales, coincidentes con los períodos de gobierno, se prestó poca atención a la programación presupuestaria anual, un tema hasta hoy de enorme complejidad técnica, d) la concretización de estos planes en programas y proyectos bien preparados y evaluados coherentes con los objetivos y con las políticas del plan insume un tiempo y un conocimiento que no estuvo disponible. En un intento por hacer estos planes indicativos más imperativos, en muchos países se los transformó en leyes de la república lo que tampoco produjo los resultados esperados.

Como resultado de lo anterior, en la década de los ochenta prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe. Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos planes-libro en desmedro de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la

¹⁰ Rufián Dolores. El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Cuadernos del ILPES 37LC/IP/G.64-P Santiago de Chile, junio de 1993.

política como en el aparato de la administración pública¹¹. A este último respecto, recuérdese que la versión más difundida de la separación de roles de la planificación, con la administración y la política es la que se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1
Roles de la política, la planificación y la administración



Fuente: elaboración propia

En este mismo plano argumental, Velásquez,¹² siguiendo a Carlos de Mattos, menciona que la planificación, en esta época, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción: 1) El «voluntarismo utópico», que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar. Esta concepción ocultaba la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración e implementación de

11 García D'Acuña Eduardo. Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina Ob. Cit.

12 Velásquez José Ángel. Estado, industrialización y planificación en Latinoamérica. Estudios de Impactos Sociopolíticos y Teorías del Desarrollo UDO/Esc. de Ciencias Sociales/Dpto. de Sociología en: <http://www.monografias.com/trabajos/planificación/planificacion.shtml>.

las estrategias de un proyecto político o Plan Nacional y, por ende, en la orientación misma del proceso de planificación, 2) un «reduccionismo economicista», esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político -relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas y 3) por último, la planificación estuvo marcada por el «formalismo», el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional.

No obstante el reduccionismo económico de la planificación en este período, hubo propuestas para analizar la viabilidad política de los planes. Al respecto, Calcagno, Saínz y de Barbieri ya en 1968 postulan que la realidad política y social de los países, al quedar fuera de los análisis de política económica corre el riesgo de ser inviable. En sus palabras “De ahí el fracaso de tantas generalizaciones teóricas, que ignoran que la economía es esencialmente, un arte ministerial de la <política>. Esto no significa que siempre se omita el diagnóstico político sino que, por lo general, tal diagnóstico se formula a grandes rasgos e implícitamente... la mayor parte del análisis queda en lo meramente cualitativo y a menudo las opiniones o juicios preconcebidos prevalecen sobre los hechos, que no se sistematizan adecuadamente.” En este contexto, en su formulación de un modelo político dinámico postulan que “se partirá del esquema que concibe, en toda la historia, al consenso y a la fuerza como los medios de gobernar. Así en una primera aproximación podría afirmarse que el sistema político considerado consiste en una constelación de fuerzas políticas que propugnan la realización o el rechazo de determinados actos políticos mediante su participación en el poder, sea por la influencia general que ejercen sobre el sistema político (consenso) o por su control directo del aparato institucional o de los mecanismos políticos de hecho (fuerza)”.¹³

Con el fin de ayudar a resolver la separación entre planificación y administración se crea en 1972 el Centro Latinoamericano de Administración

13 Calcagno Eric, Pedro Saínz y Juan de Barbieri. El diagnóstico político en la planificación EN: El trimestre económico Vol. XXXV(3) México, julio-septiembre de 1969 pp: 389-422.

para el Desarrollo (CLAD), “bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social”.¹⁴

Estas propuestas e iniciativas no lograron revertir la situación planteada y en algunos países a fines de la década de los ochenta, se eliminó o se reestructuró el aparato nacional de planificación, por las razones antes mencionadas, por la reasignación de las funciones económicas a los ministerios de hacienda, de economía y a los bancos centrales y, principalmente, por la prevalencia en varios países de modelos neo-liberales.

La crisis de la planificación en América Latina, no tiene punto de comparación con la crisis de ésta en las economías centralmente planificadas de la Europa Oriental, en cuyo caso la discusión se dio en un ambiente de excesiva polarización ideológica y simplificación en torno a la dicotomía estado versus mercado o democracia versus totalitarismo.

En este contexto, resulta esclarecedor del debate revisar las razones de la crisis en las economías centralmente planificadas y cual sería su rol en las economías modernas. Un trabajo sobre este tema concluye que: a) “... el mercado, se nos presenta hoy día como un mecanismo característico y básico de toda vida económica moderna y no simplemente como una institución capitalista. Las condiciones actuales y futuras del desarrollo productivo, del avance científico y tecnológico, la revolución en las comunicaciones y en los patrones de consumo, etc., subrayan la necesidad absoluta de un mecanismo descentralizado de coordinación de las decisiones y acciones individuales e institucionales del proceso de asignación de recursos escasos que ha mostrado ventajas insuperables en la capacidad de generar riqueza. En la misma medida que es posible afirmar lo anterior, se pone de manifiesto la obsolescencia de la idea de la planificación del proceso económico global desde el Estado. La práctica de la planificación, además de exhibir rendimientos extremadamente magros en el ámbito económico ha sido un eficaz mecanismo de dominación autoritaria sobre la sociedad en manos de los detentores del poder del Estado en los <socialismos reales>. Todo lo anterior no desmerece, sin embargo, el hecho innegable de las imperfecciones del mercado, especialmente en cuanto a los aspectos distributivos, del medio ambiente y en otros en donde el mercado no logra

14 Véase al respecto <http://www.clad.org.ve/elclad.html>.

dimensionar adecuadamente los costos y beneficios sociales” b) la práctica de los socialismos reales deja en evidencia que la propiedad estatal de los medios de producción no es necesariamente una forma superior, ni mucho menos eficiente, de control y gestión del proceso económico.”... y c) es necesario concluir que cada vez mas las diferencias entre los sistemas sociales de los diferentes países no serán reducibles principalmente a la oposición propiedad privada-propiedad social y a mercado-planificación. En estas condiciones, las diferencias serán perceptibles en la gradación de esos elementos en las estructuras sociales, es decir en la <mixite>, y crecientemente en la relevancia de ciertas temáticas tales como la promoción de la justicia social, preservación del medio ambiente, promoción de la participación, descentralización y poder local...”¹⁵

Si bien la crisis de la planificación fue un hecho real e indesmentible, tanto en América Latina como en los países de economías centralizadas, no es menos cierto que su abolición y reemplazo total por el mercado es una decisión errónea.

La crítica generalizada acerca de la excesiva centralización de la planificación, su excesiva burocratización y su carácter elitista y no participativo obedece a una razón muy simple. En los cincuenta y sesenta el objetivo mas generalizado del sector público fue la construcción nacional (nation-building) a través de la modernización económica, social política, lo cual no podía lograrse en esa época a través del mercado o a través de la sociedad civil, como bien lo plantea Bishwapriya Sanyal.¹⁶

En opinión de quien escribe estas notas, no es un hecho casual el que en 1974 compartieran el Premio Nóbel de Economía Friedrich von Hayes (quien sostenía que la planificación era el camino a la servidumbre) con Gunnar Myrdal quien a su vez, sostenía que la controversia sobre planificación o mercado era antigua y confusa. En este contexto, García comenta que hay “... el reconocimiento tácito de que las experiencias pasadas fueron, en la mayoría de los casos, experimentos no exitosos. Por otra, la conciencia de que el abandono por parte del Estado de la responsabilidad de la conducción, regulación u orientación del proceso económico, podría llevar al sistema económico a desequilibrios y tensiones de tal magnitud que podrían trastocar el sistema social y político en sus raíces mas profundas. En la práctica, no hay ninguna autoridad gubernamental en América Latina que

15 Aguilera Máximo. La crisis de las economías centralmente planificadas. Contribuciones FLACSO- Programa Chile Número 68 Santiago, octubre de 1990.

16 Véase al respecto el trabajo de Bishwapriya Sanyal. Plannig as anticipation of resistance en: <http://www.seweb.uci.edu/ppd/ufiles/Sanyal%20Resistance.pdf>.

acepte sin reservas, y en forma responsable, el dictum neoclásico de que el "óptimo social" se logra con la ausencia total de intervención del Estado en la economía".¹⁷

¿Cuál es el modo más democrático de hacer planificación, parece ser entonces el quid del asunto? Según Metcalf,¹⁸ esto se puede visualizar en el proceso decisorio público que combina mercado, expertos y política.

El mercado es extremadamente eficiente en la asignación de recursos decididos a través de un amplio conglomerado de actores individuales que persiguen metas individuales. Estos actores no necesitan coordinarse con otros, ni llegar a acuerdo ya sea desde el punto de vista de la demanda o desde la oferta. No obstante ello, el mercado presenta serias limitaciones en la asignación intertemporal de recursos escasos y en la endogenización de externalidades negativas, pero su principal limitación es la reproducción de la inequidad. A su vez, los expertos (o planificadores), supuestamente, toman decisiones basados en la eficiencia técnica y salvaguardando el interés público por sobre intereses particulares más reducidos. Pero, según Metcalf, el paternalismo de este modelo tecnocrático ha quedado en evidencia ya que lo que se presenta como un simple trabajo técnico en función del interés público está repleto de juicios de valor y muchas veces deja fuera los detalles relevantes de la implementación de los planes, razón por la que la gestión es defectuosa.

Por último, el proceso decisorio público puede ser comandado, a través de la política. Probablemente, argumenta el autor recién citado, cuando se menciona que las decisiones planificadas se harán democráticamente, se quiere indicar que éstas no se harán a través del mercado ni a través de expertos, sino a través del proceso político, que en síntesis puede ser del tipo democracia representativa, democracia participativa o democracia directa. La primera es aquella en la que hay un proceso formal de elección de representantes en el ámbito nacional o subnacional que representan los intereses de los electores en el proceso decisorio de la jurisdicción correspondiente. La democracia participativa es un tipo de democracia en que la población afectada por una decisión se involucra directamente en los debates, siendo muy eficiente sólo a pequeña escala y corriendo los riesgos de las minorías actuantes. La democracia directa es un caso muy particular a través de referéndum o plebiscito ya que las decisiones muy importantes deben ser consultadas y votadas directamente por la comunidad.

17 Gracia D'Acuña Eduardo. Pasado y futuro de la planificación en América Latina op. cit.

18 Metcalf Gabriel. Democracy and Planning http://www.spur.org/documents/030701_article_01.shtml.

Todos estos procesos decisorios democráticos tienen fortalezas y debilidades y por ello deben adaptarse al tema objeto de la decisión, al contexto político, económico y social y a la escala territorial afectada por el proceso decisorio.