

Una Disyuntiva Vital:

Planeación o Caos

CON la reciente presentación ante la OEA de una síntesis de su plan, México ha entrado —a los ojos del público internacional— en el terreno de la planeación económica a largo plazo y a nivel nacional. Sin embargo, el hecho de que el plan exista y se anuncie no implica, en modo alguno, su aplicación automática e inmediata. Es preciso tener presente en todo momento que el diseño del plan es la parte más sencilla del mismo, pues en último término basta que un grupo especialmente designado para ello se avoque al problema con suficientes recursos técnicos y humanos.

La cuestión radica más bien en la instrumentación del plan. “No cabe duda alguna de que la planificación es absolutamente necesaria en los países en proceso de desarrollo” afirma John Kenneth Galbraith en una expresión que no hace sino recoger una opinión unánime. El debate no surge ahí, sino en la caracterización de las medidas por aplicar, caracterización que se vincula fundamentalmente a las posiciones ideológicas en que la planeación se apoya. El espectro de alternativas es sumamente amplio. “La verdadera planificación nacional no sería posible si los instrumentos de la producción no son de la propiedad colectiva de la nación... De otro modo, el plan es la expresión oficial de la voluntad y de los objetivos de los monopolios... y una explotación reforzada de los trabajadores” denuncian algunos pensadores radicales. “Y no menos radical es la crítica que hacen los ideólogos liberales. Para ellos, en efecto, la sola política compatible con los mecanismos y los principios que regulan el funcionamiento de la economía nacional es una política monetaria”.

Jean Cuisenier —en el estudio que más adelante se presenta, del cual se tomaron las anteriores citas— sintetiza la disyuntiva indicando que “lo que importa más radicalmente (tanto a unos como a otros) es la posibilidad misma de una planificación en una economía en la cual los planificadores no tienen la libre disposición de los medios de producción”. Strictu sensu, es ciertamente incompatible la planeación económica nacional sin propiedad colectiva de los medios de producción, pues sin ésta una gran parte (o la totalidad) de los elementos que entran en juego en el plan quedan fuera del control de los planificadores y por lo general sólo pueden manejarse en términos de tendencias; sin embargo, la observación empírica permite comprobar la existencia de diversos grados de “planeación” en economías de mercado, dependiendo tales grados de la medida en que el gobierno es capaz de

influir sobre la economía y de la voluntad que tiene para hacerlo. Es decir, que mayor es la posibilidad de planear a medida que se eleva el poder económico estatal —directo o indirecto— cuando tal poder decide utilizarse con ese propósito. Así, Estados no socialistas, como Francia, Suecia y Japón han podido formular y llevar al cabo planes económicos no obligatorios y por lo general de coacción mínima: la medida en que tales planes se han aplicado o no, en las condiciones de libertad y franca protección para la empresa privada que los caracteriza, puede deducirse de las observaciones que se contienen en las notas respectivas de esta misma sección.

De similar importancia al debate sobre instrumentación de los planes, es el que plantea sus objetivos principales: desarrollo económico nacional y/o nivel de vida de las grandes mayorías de la población. “Es difícil que el nuevo plan japonés consiga ambas cosas, sobre todo en vista de la situación política interna”, concluye Sergio de la Peña. El profesor Perodeau observa, por su parte, que según los sindicalistas franceses los dos primeros planes impusieron a la población una férrea política de austeridad —sacrificándola para conseguir la restauración postbélica— y por ello exigen ahora de los planificadores una mayor atención para sus principales problemas. A este mismo tema se refiere Galbraith cuando menciona la necesidad de establecer en todo plan una teoría del consumo, atendiendo cuestiones tales como la magnitud del consumo actual que es preciso retirar para inversión.

Nuevamente el problema es de grado, pero aquí, tal vez más que en ningún otro caso, requiere una formulación clara: nadie duda ya que todo progreso económico debe lograrse con justicia social, pero esta última exige cambios estructurales que sólo pueden conseguirse con el primero; de ahí que superar este círculo vicioso, rompiendo las barreras al desarrollo en una lucha pacífica que imponga las transformaciones sociales y económicas que los pueblos exigen, sea la gran tarea colocada por la historia ante las presentes generaciones de América.

El plan de desarrollo económico de México se ha elaborado ya, y su discusión y análisis públicos, en los próximos meses, condicionarán su viabilidad y realismo. Por ello, la presente sección de la revista pretende contribuir a ese debate reuniendo materiales de trabajo sobre el tema, y abre a la vez sus páginas a una discusión objetiva y serena de los problemas de nuestro desarrollo.

El Desarrollo Económico y la Planificación*

"Todo sistema que favorece a las minorías, sea económica o políticamente, es incompatible con el desarrollo económico".

Por JOHN KENNETH GALBRAITH
embajador de E.U.A. en la India

EL debate sobre el problema del desarrollo económico no es nuevo, aun cuando en los años posteriores a la segunda guerra haya adquirido un auge inusitado.

Durante el siglo XIX se mantuvo dentro de un círculo relativamente pequeño de hombres de grandes alcances, capaces de captar y articular las grandes cuestiones en juego.

El debate moderno, afortunadamente para quienes desean participar en él, se ha desarrollado sobre una base más democrática, como consecuencia de que nos hemos preocupado más por determinadas partes del problema que por la totalidad.

También aquí, precisamente, es posible que radique la debilidad del actual sistema para discutir las cuestiones relacionadas con el progreso económico. Nos entusiasma discutir los aspectos parciales del problema, pero nos preocupa poco saber si encajan dentro de un conjunto viable. Hemos examinado los elementos que contribuyen al desarrollo económico, pero hemos prestado poca atención a investigar si se los emplea dentro de un conjunto propicio a ese desarrollo.

Como muy acertadamente lo ha subrayado el profesor John Kenneth Galbraith, actualmente embajador de los Estados Unidos en la India, resulta posible que hayamos desperdiciado mucho tiempo y esfuerzos realizando cosas correctas en sí, pero que han contribuido poco al progreso económico, por que se desarrollaron dentro de un ambiente que resultó ser poco propicio para el adelanto.

Galbraith hace notar que en los años subsiguientes a la segunda guerra, en ausencia de consideraciones generales sobre las condiciones necesarias para el progreso económico, tal cual se elaboraron en el siglo pasado, nos hemos conformado con dos suposiciones:

1. Que el mundo se divide en países desarrollados y subdesarrollados. En los primeros el progreso económico es más o menos automático; en los segundos es siempre posible, pero requiere la provisión de algunos elementos faltantes.

2. Que estos elementos faltantes son: el conocimiento técnico moderno, capital, un potencial humano adiestrado y la existencia de un plan adecuado para el empleo de esos recursos.

Las prescripciones para alcanzar el desarrollo económico parten por lo general, directamente, de este diagnóstico. Se obtiene asistencia técnica del exterior, se aumentan las disponibilidades de capital fomentando el ahorro nacional y obteniendo recursos financieros del extranjero y del país mismo y se envían hombres a estudiar en el extranjero. Luego se prepara un plan quinquenal o septenal.

Este procedimiento resulta adecuado, observa Galbraith, sólo si el diagnóstico es correcto, para añadir que infortunadamente, en su opinión, este tipo de diagnóstico con frecuencia ha dejado bastante que desear.

Examinemos más de cerca esta cuestión, sobre la experiencia de algunos casos prácticos.

Capital y conocimiento técnico son los elementos que faltan en las economías subdesarrolladas, según el concepto moderno del desarrollo económico. Pero en muchos países en proceso de desarrollo la estructura gubernamental está en sus etapas iniciales o jamás ha alcanzado un nivel mínimo de eficiencia. Galbraith hace notar que es absurdo imaginar que se puedan proyectar o llevar a cabo buenos planes de fomento sin contar con una buena máquina de gobierno, capaz de concebirlos y aplicarlos. La primera condición en tales casos es, pues, crear órganos eficaces de gobierno y no obtener capitales o técnicos competentes.

Surge inmediatamente después otro aspecto: la educación popular, cuya importancia no debe olvidarse bajo circunstancia alguna. Hay quien, con toda razón, se ha preguntado si

los libros de escuela no deben preceder a las herramientas y las máquinas. La educación popular pone en movimiento las energías de las masas y así la educación popular amerita, posiblemente, prioridad sobre la construcción de presas, fábricas y otras manifestaciones de la aportación de nuevos capitales.

Para Galbraith, además, hay que dar seria atención a las deficiencias sociales en muchos países. Todo sistema que favorece a las minorías, sea económica o políticamente, es incompatible con el progreso económico. Ni el más elocuente experto agrícola, dice, podrá convencer al campesino de la ventaja de cosechar dos granos donde antes cosechaba uno, si el campesino sabe que el beneficio así logrado sólo irá a enriquecer al terrateniente.

En resumidas cuentas, un sistema efectivo de gobierno, justicia social y educación popular, son elementos críticamente importantes del diagnóstico económico. Mientras persistan las barreras que se oponen a estos elementos fundamentales, poco se obtendrá de la asistencia técnica y de la provisión de capitales. Los planes resultantes son siempre impresionantes sobre el papel, pero paupérrimos en resultados.

¿Cuál es la lección que debemos extraer de esto? No, por cierto, que el capital y la asistencia técnica carezcan de interés o que la planificación es una pérdida de tiempo, pero sí que no podemos preparar un diagnóstico económico único, valedero para todos los países subdesarrollados. Hay que preparar diagnósticos que se adapten al caso especial de cada país, aun cuando a menudo parezca que las causas del atraso y las exigencias para progresar resultan ser idénticas.

Para Galbraith, si el desarrollo depende como hemos visto de la participación popular, debe también beneficiar al pueblo. No existe, en su opinión, una posibilidad de progreso efectivos si las masas no participan de él. El hombre se negará siempre a gastar sus mejores energías para enriquecer a otro. Así como el alfabetismo es económicamente eficiente, también lo es la justicia social.

Hay que aceptar como inevitable que existe una clara posibilidad de que los capitales que se proveen a los países en las etapas iniciales de su desarrollo se desperdicien en parte, porque sólo en las etapas relativamente más avanzadas resulta posible utilizarlos prudentemente en cantidades apreciables.

Pero no es éste el único problema grave que el progreso económico encuentra en sus primeras etapas.

¿Cómo hará, por ejemplo, un país que carece de órganos de gobierno adecuados, para crearlos, dado que los malos gobiernos no suelen corregirse sino perpetuarse? ¿Cómo hará un país para crear una élite educada, considerando que para extender la educación se necesita disponer de personal educado? ¿Cómo imponer reformas sociales, cuando el poder político está en manos de los que se oponen a ellas?

Todos éstos problemas son difíciles de resolver, pero Galbraith hace notar que hay países que han logrado romper este círculo, lo que permite suponer que estas cuestiones parecen más complicadas de lo que son en realidad.

Anota en este sentido el economista estadounidense que el impulso para promover el progreso económico es enorme hoy en día y se ha convertido en una fuerza de gran poder independiente, capaz de aplastar a los que se le oponen. Pero sea cual sea el resultado de esta pugna, concluye, es evidente que los que se preocupan por fomentar el desarrollo económico, no lograrán quitar del camino estos obstáculos simplemente ignorándolos.

LA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

La teoría de la planificación nació en estrecha alianza con la teoría del socialismo, razón que hizo por muchos años a la planificación sospechosa a los ojos de los no socialistas.

Al desarrollarse el interés contemporáneo en la planificación se estimó implícitamente que para asegurar el uso

* Los conceptos contenidos en este trabajo constituyen un extracto del pensamiento expuesto por John Kenneth Galbraith en dos conferencias pronunciadas en la India recientemente. El conjunto de las conferencias ha aparecido, en inglés, en un libro titulado *Economic Development in Perspective*, de la Harvard University Press.

planificado de los recursos serían necesarios el control y la propiedad pública de los recursos.

Galbraith hace notar, empero, que tal cual ocurre con cierta frecuencia en las ciencias sociales, estas distinciones resultan mucho menos acentuadas de lo que parecen en las discusiones cotidianas. Los países que dependen ampliamente de la economía de mercados, tiene un sector importante en el que los recursos han sido organizados por el Estado. Tomando como un ejemplo a los Estados Unidos, se puede asegurar que alrededor del 20% de su economía está hoy planificada. Pero en la URSS, donde los recursos productivos están totalmente en manos del Estado, se ha hecho uso con habilidad y oportunidad de los incentivos pecuniarios para favorecer a los trabajadores y administradores de las empresas estatales. En Polonia y Yugoslavia la agricultura sigue dependiendo de los incentivos del mercado.

La competencia por el dominio del espacio aéreo en cuanto a los Estados Unidos se refiere, no podría dejarse a expensas de las fuerzas del mercado por razones financieras, como tampoco puede serlo el desarrollo de la ciencia atómica. Ambas tienen que ser producto de la planificación. La era de los aviones de reacción fue el resultado de una cuidadosa y larga planificación, registrándose así una iniciativa pública en la planificación sin el acompañamiento de la propiedad pública. Los dos conceptos han dejado de ser aliados inseparables.

De lo que no cabe duda alguna es de que la planificación es absolutamente necesaria en los países en proceso de desarrollo. Galbraith expresa al respecto que si bien la economía de mercado puede fomentar muchos aspectos del progreso económico y lograr sobre este terreno éxitos dignos de la mayor atención, no puede, en cambio, actuar satisfactoriamente cuando hay que dar grandes pasos hacia adelante. Así como la economía de mercado es incapaz de poner a un hombre en el espacio, tampoco puede crear una industria siderúrgica, si no hay una capacidad productora previa de acero. Confiar en que la economía de mercado será capaz, por sí misma, de conseguir los resultados esperados, es aceptar el riesgo de que poco o nada sucederá en materia de progreso económico en países poco desarrollados.

Esta es la razón por la cual se ha dejado de discutir en la actualidad la necesidad de planificar en los países en proceso de desarrollo. Los planes quinquenales fueron la invención y en otros tiempos la exclusividad de la URSS. Ahora vemos a los Estados Unidos y las naciones de Europa Occidental estudiar sin ninguna dificultad cómo ayudar a la India y al Paquistán en sus respectivos planes quinquenales. Para Galbraith un país que no se ha fijado objetivos concretos y que carece de un programa para alcanzarlos, no puede ir a ningún sitio.

Pero esto no impide que considere que en los años más recientes se ha dedicado poca atención al examen de los métodos de planificación. Recuerda oportunamente que en las primeras etapas del desarrollo nacional la labor es más administrativa, social y educativa que económica. Sólo en etapas más avanzadas es posible una planificación detallada de las inversiones. Esto es, precisamente, lo que está ocurriendo en la India y el Paquistán.

Un programa moderno de desarrollo económico es, en esencia, un plan de inversiones, que refleja los mejores medios para usar los escasos recursos de capital de un país en proceso de desarrollo. Su objetivo primario es lograr un ritmo de crecimiento económico adecuado y requiere el montaje y la subdivisión en etapas de los varios segmentos del plan. También hay que dar cuidadosa atención a las disponibilidades de capital para invertir, tanto a las nacionales como las que proceden del exterior. Galbraith es de opinión que en este aspecto la planificación moderna, al menos en principio, deja muy poco que desear. Pero determina que hay otras cosas importantes que un buen plan debe prever y que, sin embargo, no siempre se perciben muy claramente.

Cita tres elementos necesarios en un buen plan, que con frecuencia se olvidan.

Primero, todo buen plan debe prever una sólida estrategia para el desarrollo económico. Esto es tanto más necesario cuanto que los programas de fomento, bajo las presiones individuales, regionales y públicas, tienden a veces a convertirse en una lista de las cosas que cada quien desea o que cada quien cree que deben lograrse. Se pierde así de vista especificar qué cosas son de urgencia estratégica. Tanto en la industria, como en la agricultura, como en las demás actividades humanas, si bien hay muchas cosas que son útiles, hay muy pocas que son indispensables. Disponiendo de tales elementos indispensables el progreso económico es seguro y sin ellos no lo es. Una estrategia bien encarada debe verificar la

existencia de estos elementos y en caso de no existir, debe prever la forma de obtenerlos como condición previa ineludible.

En segundo lugar un buen plan debe destacar tanto las dimensiones visibles como las invisibles de las realizaciones industriales. La erección de las plantas siderúrgicas, la construcción de ferrocarriles, las instalaciones petrolíferas, las minas de carbón, las líneas aéreas, son los aspectos visibles de un plan de fomento económico. Pero asegurar su funcionamiento económico, la buena administración, los costos de producción adecuados, la buena calidad de los productos, la obtención de beneficios aceptables, etc., es la parte posiblemente más ardua de la buena planificación y desde luego la más prolongada. Toda esta labor queda bajo la superficie, es invisible. Pero no basta con que un país resulte satisfactorio en estos aspectos apuntados, sino que debe superar en productividad a sus competidores más antiguos. Japón y Alemania ganaron sus posiciones en la constelación industrial mundial mediante costos bajos y gran calidad, frente a sus rivales llegados antes. Algunos nuevos países industriales como Yugoslavia e Israel se están abriendo paso a través de esos mismos medios.

Galbraith considera extremadamente importante que un plan de desarrollo económico fije objetivos firmes para esta labor invisible. Los objetivos que se fijan así incitan a todos los que intervienen en la ejecución de un programa de desarrollo a superarse. Son, además, una buena medida para determinar el éxito o el fracaso prácticos del plan.

Posiblemente los niveles que se fijan en los planes de fomento para la labor física visible merezcan hoy más atención en la planificación que los niveles para las realizaciones invisibles, a pesar de que estos últimos son tan prácticos como aquellos. La productividad del obrero, el rendimiento de la administración de una empresa, los costos y los beneficios, son elementos bien tangibles y se prestan todos admirablemente a ser medidos. Un buen plan de desarrollo moderno, en consecuencia, debe ser tan completo a este respecto como en cualquier otro de sus aspectos.

El tercer y último requisito a que hace referencia Galbraith, es la necesidad de que una planificación moderna establezca también una teoría de consumo sana. Sorprendentemente, se ha prestado escasa atención y se ha notado apenas la ausencia de una buena teoría de consumo en los planes de desarrollo económico modernos, pese al hecho de que el consumo es el fin al cual está destinada en último análisis toda la producción.

Surgen aquí varios elementos que deben tomarse en cuenta para establecer una teoría de consumo real. ¿Cuánto debe retirarse del consumo actual para prever el consumo aumentado del futuro? ¿Qué tipo de consumo debe proyectarse? ¿Debe tomarse como ejemplo para la planificación el consumo de los países más desarrollados? ¿O deberá guiarse el planificador por la demanda del mercado existente, con el riesgo de que éste refleje la desigualdad de los ingresos de la población, tan común en las naciones subdesarrolladas? ¿O debe orientarse la producción hacia la satisfacción de las necesidades y deseos del sector más pobre de la población, lo más barato posible?

Si estas cuestiones no reciben adecuada atención, existe particularmente el peligro de que se establezca una teoría del consumo que responda a las tendencias existentes en países más desarrollados. Aquí las cuestiones de prestigio nacional desempeñan también un papel que puede ser nocivo, como es el deseo de exhibir ante los extraños muchos televisores o carreteras impresionantes. La teoría del consumo debe ser esencialmente democrática. Primero hay que satisfacer las necesidades del consumo de la familia típica. Luego viene el resto. Así, en un país de bajos ingresos es más importante producir primero bicicletas baratas que automóviles baratos. Los aparatos de radio baratos son importantes, los televisores corresponden a una etapa posterior. Pero encima de todas las cosas, nada es más importante que producir alimentos baratos y buenos, así como vestimenta y vivienda decentes. Estas son las necesidades básicas más universales.

Galbraith destaca con especial satisfacción que en la India se ha prestado mayor atención a la teoría del consumo que en cualquier otro país subdesarrollado del mundo, con resultados realmente alentadores.

En resumen, afirma, los puntos más débiles de la planificación moderna que deben ser atendidos con máxima urgencia en el futuro son: especificar lo que estratégicamente es importante, cuidar tanto las dimensiones invisibles como las visibles de todo plan de fomento económico y tener un panorama claro de lo que necesita con mayor urgencia el consumidor.

Las Ideologías de la Planificación*

"La síntesis (en el modelo francés de planificación) no es la obra de un sujeto único y de agentes que delegan sus poderes, sino que es la obra de un sujeto plural, con objetivos que se contradicen, de comportamientos distintos y con sistemas de acción específicos".

POR JEAN CUISENIER

HAY quienes, como pensadores radicales, denuncian la incompatibilidad absoluta de todo plan de desarrollo económico nacional con la propiedad privada de los medios de producción.

¿Cómo, en efecto, distribuir labores con la obligación para los ejecutantes de realizarlas, si no se tiene la plena y completa disposición de los medios, de un extremo al otro del proceso económico? Desde la publicación de "El Capital", ha quedado establecido para los que así piensan, que esa libre disposición sólo puede resultar de la propiedad de los medios de producción, principio y fundamento del poder económico. Por consiguiente, no sería posible la verdadera planificación de una economía nacional, si los instrumentos de la producción no son la propiedad colectiva de la nación. En los casos en que esta condición no se realiza, es posible dar a algo el nombre de "plan" de desarrollo económico, pero la eficacia real que tal "plan" de desarrollo pueda tener sobre los movimientos espontáneos de la economía, dependerá exclusivamente de su carácter de instrumento entre las manos de aquellos que tengan la disposición efectiva de los medios para producir. Así, en Francia, donde el gobierno extiende su poder directo sobre un pequeño número de empresas nacionalizadas, el "plan" no puede pretender tener el valor de un acto de voluntad del pueblo. En la medida en que las disposiciones tomadas por el gobierno bajo el título de "plan" expresen una determinada voluntad, ésta sólo podría ser la de los propietarios efectivos de los medios de producción: el "plan" sólo es la "expresión oficial de la voluntad y de los objetivos de los monopolios". Es "un plan de explotación reforzada de la clase trabajadora".

No menos radical es la crítica que hacen los ideólogos liberales. Para ellos, en efecto, la sola política compatible con los mecanismos y los principios que regulan el funcionamiento de la economía nacional es una política monetaria. Cuando llega el momento de aconsejar al gobierno sobre la conducta que hay que seguir, la alternativa que se abre es, por consiguiente, bastante simple: O se restablece el equilibrio entre los ingresos y los egresos de la nación, o hay que apelar a métodos de racionamiento y de control autoritarios, lo que conduce inevitablemente a profundas modificaciones políticas.

Resulta así que tanto para la ideología liberal como para la socialista, lo que importa realmente no es la calidad del plan, o sea saber si el instrumento de acción económica utilizado bajo el nombre de "plan" está bien proyectado, si los materiales que pone en acción han sido bien seleccionados o no, etc.; lo que importa más radicalmente es la posibilidad misma de una planificación, en una economía en la cual los planificadores no tienen la libre disposición de los medios de la producción. El principio de la crítica liberal es en todos sus puntos idéntico al principio de la crítica socialista. Para la una como para la otra, el plan está ligado al tipo ideal de la economía socialista, como el mercado está ligado al tipo ideal de la economía liberal. A partir de estos *a priori*, el examen del instrumento y de las técnicas de la planificación aplicados en un país como Francia, sólo podrá conducirse en ambos casos en una manera idéntica: llevará a demostrar que es una incoherencia querer simultáneamente fijar objetivos de producción, en tanto que se deja al mercado la regulación de la mecánica encargada de alcanzar esos objetivos.

Pero también es verdad que las ideologías con más matices no temen integrar en sus síntesis algunos elementos de

la observación empírica. Es así que a los ojos no prevenidos de los economistas prácticos el régimen económico francés aparece caracterizado por un cierto acuerdo entre las empresas privadas y las nacionalizadas, que lleva a una "interpenetración", o para decir mejor a un "convenio".

En la opinión de F. Bloch-Lainé las condiciones de una *economía concertada* son: un intercambio de información entre las administraciones y las empresas, una planificación "ágil", o sea una planificación cuyos objetivos pueden ser revisados en el curso del tiempo y cuyos medios dejan a los ejecutantes la autonomía de la decisión y la existencia, finalmente, de cuasicontratos entre las administraciones y las empresas que aceptan conformar sus programas a las indicaciones de los poderes públicos. De una economía que funciona así, se espera que mantenga dentro de un marco institucional las relaciones de las colectividades, las empresas y los asalariados "con el fin de coordinarlos, de hacer que en cierto modo se entiendan siempre, no entrando jamás en conflicto".

EL MODELO DE PLANIFICACIÓN FRANCÉS

El esquema de la distribución del poder económico

Existe, ciertamente, implicada en la práctica que se viene siguiendo desde una quincena de años, un esquema de división del poder económico entre tres grandes centros de decisión. El Estado y las administraciones públicas, las colectividades locales y las empresas nacionalizadas, forman en conjunto un primer centro de decisión, que dispone libremente de medios poderosos. Resulta así que los recursos empleados por los distintos sectores en 1959 para financiar sus inversiones tuvieron un origen público en más de una cuarta parte.

Pero esta proporción sólo da una débil idea de la extensión del poder del Estado, dado que éste controla también el crédito, particularmente a través de las autorizaciones para las emisiones en el mercado financiero. Actúa directamente sobre la economía mediante su presupuesto: órdenes de material militar, ejecución de obras públicas, construcción de escuelas, hospitales, universidades, etc. Orienta la acción de las empresas privadas mediante los impuestos, a través de primas y subvenciones, por medio de la organización de empresas de economía mixta, etc. La extensión de este poder es así considerable y sería posiblemente suficiente para que toda la economía nacional se viera sometida a la iniciativa pública, si se llenaran dos condiciones: que este poder, actualmente disperso entre una multitud de instituciones y de centros de decisión secundarios se organizara, se unificara y se empleara tomando en cuenta las necesidades de la productividad y de los costos y que la voluntad de servirse de él, la cual sólo puede tener un origen político, exista realmente en el gobierno. Pese a estas reservas, en el modelo de planificación francés se supone que las administraciones públicas forman un verdadero centro de decisión.

Las empresas privadas forman un segundo centro de decisión. En realidad cada una de ellas es un centro de decisión autónomo, aunque no independiente. El poder económico de las empresas privadas es, en efecto, de una naturaleza y una extensión que varían mucho. Incluye este poderío tanto a la fuerza económica del pequeño comerciante o del fabricante pequeño, cuyo margen de libertad está estrechamente determinado por la organización patronal a la cual pertenece, así como por los precios impuestos por sus proveedores y la capacidad de adquisición de su clientela, y por el poder de las grandes concentraciones industriales y financieras, que se aplica a los grandes espacios económicos y a los proyectos

* Tomado de un estudio de Jean Cuisenier, aparecido en la Revista *Esprit*, de París, bajo el título de "Sur la logique de la planification française".

a largo plazo. El Consejo Nacional de los Patronos de Francia, que reúne a la mayoría de las organizaciones patronales, desempeña en relación a la diversidad de empresas privadas un papel similar al del gobierno en relación a la variedad de administraciones públicas, colectividades locales y empresas nacionalizadas.

Finalmente, los sindicatos de trabajadores forman el tercer centro de decisión. Las organizaciones sindicales de obreros, empleados y funcionarios tienen, en realidad, un verdadero poder económico que hace sentir sus efectos sobre todas las decisiones relativas a los ingresos de este grupo y por consiguiente sobre los ingresos de los demás grupos sociales, o sea sobre la demanda final, el volumen y la estructura de las inversiones y el nivel de los precios. Es verdad que los conflictos son frecuentes y a veces graves entre los sindicatos y son bien conocidas las dificultades que han encontrado los militantes de este grupo para llevar a cabo la unidad de acción, pero los votos emitidos en el seno del Consejo Económico y Social, determinadas huelgas y otras manifestaciones, atestiguan la existencia de un poder que sabe reunir sus medios, unificar sus temas de acción y determinar sus objetivos sin lugar a equívocos, poder que se enfrenta, sin duda, a los poderes públicos y al poderío de las empresas, pero con el cual, en todo caso, estos dos tienen que contar.

Calificación lógica del plan.

Desde el punto de vista de la lógica, ¿en qué consiste un plan al estilo francés? Según los documentos oficiales es "un instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social", un verdadero "marco de los programas de inversión".

Estos términos: orientación de la expansión, trazar un marco para los programas establecidos por una diversidad de agentes, que utiliza el vocabulario oficial, sugieren que bajo la expresión "plan" el gobierno no entiende organizar directamente la producción, lo que equivaldría a proceder también directamente a la distribución de los recursos.

Dentro de una planificación imperativa, la autoridad que tiene el poder de decisión da sus instrucciones a sus agentes y fija directamente sus actividades. Existen muchos ejemplos de este modelo y una variedad de versiones: la rusa, la china, la polaca y la yugoslava, pero lo esencial aquí es que los objetivos de la producción son fijados por una autoridad que es al mismo tiempo la poseedora de los medios para alcanzar tales objetivos.

Dentro de una planificación indicativa, donde el Estado sólo es uno de los centros entre los cuales se divide el poder económico, el gobierno sólo podrá trazar las líneas del desarrollo económico más deseable y trabajar, dentro del sector donde tiene un poder no compartido, para que se lleve a cabo el plan preparado con el concurso de los otros agentes de la economía nacional.

Considerado lógicamente, un plan indicativo es, por consiguiente, un plan donde los centros de decisión ajenos a los centros públicos tienen libertad de elección y libertad en cuanto a los compromisos que deberán contraer para el logro de sus fines propios. Es un plan en el cual las iniciativas privadas pueden extenderse libremente, coincidir entre ellas, o entrar en conflicto. Es un plan donde hasta en determinados sectores, como el de la fabricación de automóviles o los transportes aéreos en Francia, los poderes públicos y los privados pueden enfrentarse, pueden combatirse. Es un plan, en fin, donde queda lógicamente abierta la posibilidad de que los objetivos fijados como deseables no se lleguen a cubrir, o se vean ampliamente sobrepasados.

Suele ocurrir, ciertamente, que también en la planificación imperativa los resultados queden cortos o sobrepasen a los objetivos fijados, pero en este caso la responsabilidad por ello recae sobre el planificador, o es el resultado de circunstancias naturales imprevisibles. Pero, por razones de lógica, en una planificación indicativa, la realidad puede resultar inadecuada al plan. Es también por razones de lógica, pues, que *a posteriori* es imposible imputar sin discusión al plan la responsabilidad por una evolución dada. La variable "plan" no está aislada del conjunto de variables que determinan el movimiento económico general.

¿Pero es el plan francés verdaderamente indicativo, en el sentido que acabamos de apuntar? Los documentos oficiales permiten pensar que no, y el más ligero examen de la práctica de los planes en Francia confirma que el modelo seguido no se deja caracterizar, lógicamente, por el concepto de "indicación". En efecto, el gobierno no se limita a trazar las líneas del desarrollo previsible y a pronunciarse luego sobre la evolución deseable. Ejerce una acción de orientación, mediante su propio comportamiento de principal agente de la economía nacional; de incitación y de estímulo, mediante sus intervenciones en los proyectos y programas de los otros agentes; de dirección dentro del sector público, así como dentro del sector nacionalizado, donde tiene entre otras responsabilidades, la responsabilidad bien directa propia del empresario. La terminología corriente según la cual el plan francés es un plan indicativo resulta poco feliz, porque no toma en cuenta la voluntad activa que manifiesta el Estado, o que por lo menos podría manifestar si el Estado así lo deseara, tanto en la concepción como en la elaboración y la ejecución del plan. Es lógicamente inadecuada, porque la razón en acción en un plan francés no es una razón especulativa sino una razón práctica. Es que el gobierno, mediante el plan, no busca difundir conocimientos previendo el porvenir, sino que obra en forma práctica, construyendo para el tiempo futuro una economía determinada. Se trata de lograr que los múltiples y diversos agentes de la economía nacional, con sus móviles y sus medios propios, conformen sus proyectos a las perspectivas gubernamentales y terminen por desear lo mismo que desea el gobierno. Se trata, hablando brevemente, menos de anticipar que de preparar el porvenir.

En un modelo como el francés, la síntesis no puede reducirse a ninguna de las dos formas precisadas anteriormente. Por una parte se trata de una síntesis *a priori*, que se efectúa antes de la ejecución, que anticipa los resultados de la confrontación entre los agentes, al igual que ocurre en una economía regida por un plan imperativo, en tanto que por la otra parte es una síntesis que influye sobre los proyectos de los agentes diversos y concurrentes, como pasa en una economía de mercado. La síntesis no es, pues, la obra de un sujeto único y de agentes que delegan sus poderes, sino que es la obra de un sujeto plural, con objetivos que se contradicen, de comportamientos distintos y con sistemas de acción específicos.

* * *

Pero abandonemos otros aspectos de la cuestión para encarar al problema que entre todos es el que agita más a los moralistas, a los políticos y a los economistas: la repartición de los frutos de la expansión.

Sobre este punto ¿resulta el plan conservador? Algunos responden a esto en forma escueta: de instrumento de conservación social el plan puede convertirse, bajo determinadas condiciones, en un plan de transformación social.

En cuanto a la transformación social, cabe preguntarse si se podrán obtener modificaciones substanciales en la repartición de los frutos de la expansión en tanto se conserve el modelo actual de planificación, es decir, en tanto que en uno de los tres grandes centros de decisión de la economía francesa algunos agentes, propietarios particulares de importantes medios de producción, sean también los distribuidores de la utilidad bruta que retiran de sus propias empresas. O. Lange y A. Nowicki han comparado las proporciones de acuerdo con las cuales se distribuyen las utilidades brutas en los Estados Unidos y la URSS en impuestos, beneficios no distribuidos y beneficios distribuidos. De sus estudios parece surgir que aún cuando uno generalice el concepto de utilidad, para poder comparar el excedente de la empresa en los dos sistemas, la función económica de ese excedente sigue siendo muy distinta. No cabe duda que se toca aquí uno de los problemas fundamentales de la economía. Si hipotéticamente hablando los gobiernos sucesivos de Francia fuesen reduciendo progresivamente la parte que en las utilidades brutas de las empresas corresponde a los beneficios distribuidos hasta hacerla llegar a cero, cambiaría el modelo mismo de la planificación y con ello toda la problemática del Plan. Si esta hipótesis resulta irreal o no, es ya cuestión del político, no del economista.

El Nuevo Plan Económico a Largo Plazo del Japón

(1961 - 1970)

“... Tiene grandes visos keynesianos a pesar de las finalidades de desarrollo social que se persiguen... Puede duplicar el ingreso nacional en diez años o menos extremando las condiciones de vida de la mano de obra y con situación favorable en el comercio mundial, o puede mejorar el nivel de vida reduciendo la tasa de desarrollo. Lo que parece remoto es que se logren ambas cosas”.

Por SERGIO DE LA PEÑA

A mediados del año de 1959 se presentó una emergencia en el Japón. El Plan elaborado en 1957 con previsiones para 5 años había sido cumplido para esa fecha y por tanto ya no podía servir de marco de referencia a la política económica gubernamental. Las tasas de crecimiento previstas habían sido superadas, ya que se esperaba, con reservas, una tasa anual de crecimiento del 6.5% y, en realidad, de 1953 a 1959 se había registrado un incremento medio anual de 8.3% en el PBN, dando al traste de paso con las predicciones pesimistas que esperaban una disminución del crecimiento para finales de los años cincuenta. Es más en 1959 se alcanzó una tasa del 17% y en 1960 del 10%. Después de 15 años de terminada la guerra, la vitalidad de la economía japonesa no es atribuible al proceso de reconstrucción y recuperación, sino que descansa en la dinámica propia del desarrollo que tiene como base los aumentos de productividad y la ampliación del mercado interno y externo.

En estas condiciones, el primer ministro solicitó en 1959 la elaboración de un nuevo plan a la Dependencia de Planeación Económica, que está supeditada al Consejo de Deliberación Económica. El Plan fue presentado a finales de 1960 al primer ministro, quien lo discutió con su Gabinete, y aprobado el 27 de diciembre de 1960.

Entre las condiciones que influyeron para superar las metas previstas en el plan anterior se señalan la enorme capacidad de la economía para absorber las innovaciones tecnológicas; la utilización de la base de la economía sin la debida reposición de las inversiones sociales, y el mantenimiento de sueldos y salarios por debajo de los aumentos en la productividad. En otras palabras, se concedió mayor importancia a la industrialización y al crecimiento económico en detrimento del nivel de vida, lo que constituye en la actualidad un obstáculo al desarrollo subsecuente.

Por ello el plan actual pone particular énfasis en la solución de problemas de infraestructura económica y, sobre todo, en el mejoramiento de las condiciones sociales. En realidad, la enorme importancia que se le presta a este último aspecto induce a pensar que se trata más de un plan de desarrollo social que los de otros países, lo cual salta a la vista al considerar que con tediosa frecuencia se encuentran programas sin referencia alguna a los beneficios de la colectividad y en los que parece ser que la consecución del crecimiento económico es el fin en sí mismo.

El plan japonés no está totalmente libre de estas culpas. Así, se considera que es necesaria la atención preferente en materia social porque el atraso que se ha presentado constituye un obstáculo al desarrollo económico. Los aumentos en los ingresos reales de la mayoría de la población y, por consecuencia, del consumo, se juzgan convenientes como un medio para aumentar la demanda efectiva. Por ejemplo, se dice que “la mejoría de (la vivienda) servirá no sólo para elevar el tenor de vida de la comunidad, sino también para asegurar y reproducir la fuerza de trabajo, reducir las tensiones sociales y expandir la demanda efectiva” (P.79).

En otras palabras, el aumento del producto nacional bruto, del ingreso nacional y del ingreso *per capita*, no son condición para alcanzar los objetivos y metas fijados, ni consecuencia de éstos, sino que las modificaciones en la estructura económica y social son medios para la obtención de una duplicación del ingreso nacional.

Aparentemente la finalidad principal del plan consiste en mejorar gradualmente el nivel de vida de la población, reducir las diferencias en oportunidades, ingresos y productividad entre sectores económicos, estratos sociales, grupos dedicados a las diferentes actividades, industrias grandes y pequeñas y entre regiones. Todo ello teniendo como condi-

ción el asegurar las bases para que se garantice un crecimiento adecuado de la economía en épocas futuras.

Para obtener lo anterior, se estimó que se requería duplicar el ingreso nacional en diez años, procurar la ocupación plena y modificar la estructura económica y social mediante la aplicación de ciertas políticas que asegurasen la obtención de los fines previstos.

La duplicación del ingreso nacional en diez años implica el sostenimiento de una tasa media anual de crecimiento del 7.8%. Frente a las previsiones de crecimiento de la población que se espera que mantenga una tasa anual de 0.9%, el ingreso *per capita* podrá aumentar en 6.9% anual para llegar al nivel de 579 dólares (de 1958) para 1970, esto es, dentro del rango de los países de Europa occidental.

Las condiciones económicas para lograr esta expansión consisten en el aumento anual del 8.2% en la formación bruta de capital fijo, y un crecimiento de las importaciones y exportaciones del 9.3% anual. Ello permite y exige una importante expansión de las actividades económicas, aumentos en la ocupación y en el consumo personal *per capita*.

El fundamento principal de los cambios previstos consiste en el incremento sostenido de la productividad, el que se espera lograr a base de la absorción de cambios tecnológicos y de la redistribución de la fuerza de trabajo. Para ello es de gran importancia, por un lado, la sustitución de maquinaria y la modificación de la pequeña y mediana industria, y por otro, la investigación tecnológica y la preparación de la mano de obra y cuadros de dirección técnica; en este aspecto, se requieren 170,000 ingenieros y científicos adicionales para 1970 y la parte del ingreso nacional dedicado a investigación científica pasará del 0.9% en 1958 al 1.3% en 1970, ya que se prevén menores alternativas de seguir utilizando los avances de otros países en materia de patentes que en el pasado, con lo que el Japón deberá de impulsar su propia investigación.

El segundo aspecto, esto es, la redistribución de la fuerza de trabajo para localizarla en los puntos óptimos, tanto por sectores como geográficamente, se requiere no sólo para aumentar la productividad y por tanto los salarios, sino también para disminuir las tensiones sociales y procurar la ocupación plena. No se puede hacer abstracción del número absoluto de habitantes, que en 1960 llegaban a 93.9 millones y que en 1970 se espera que sean 102.2, a pesar de que desde 1958 existe el control de la natalidad en el Japón. La fuerza de trabajo pasará de 65.9 millones en 1960 a 79.0 en 1970, esto es, un aumento de 13.1 millones de personas en edad de trabajar. Sin embargo, se espera un aumento importante de la población escolar así como la liberación de cierto número de gentes actualmente ocupadas que pasarán a descansar (ancianos, inválidos, etc.) o a estudiar (menores de edad), con lo que el aumento efectivo de ocupados será sólo de 7.15 millones de personas. Además de este aumento, la estructura ocupacional sufrirá un cambio radical al crecer mucho más las actividades secundarias que las primarias, a pesar de que se mantendrán altos niveles de productividad. El cambio se muestra en el siguiente cuadro:

OCUPACION
(Millones de personas)

Actividades	1958	%	1970	%
Agropecuarias	16.45	39.6	11.54	23.7
Industriales y mineras	10.06	24.2	15.68	32.2
Servicios	15.03	36.2	21.47	44.1
T o t a l	41.54	100	48.69	100

Esto significa que las actividades agropecuarias no sólo cederán los aumentos naturales de la población dependiente, sino que habrá una reducción de 4.9 millones de personas que deberán ser absorbidos en otras actividades. La distribución por tipo de dependencia, complementa los datos anteriores:

(Millones de personas)

	1958	%	1970	%
Trabajadores independientes y familiares	22.30	53.6	16.34	33.5
Empleados	19.24	46.4	32.35	66.4
T o t a l	41.54	100	48.69	100

La modificación se muestra mucho más dramática que en el caso del cambio en las actividades agropecuarias. Alrededor de 6 millones de personas se eliminan del "status" de independientes y trabajadores familiares para convertirse en empleados, una vez descontados ancianos y niños. Es decir, se extremarán las formas de producción capitalista, reduciendo el número de unidades independientes y artesanales para convertirlos en asalariados.

Veamos los efectos de estos cambios. Desde el punto de vista de la producción total y por sectores, teniendo determinada la productividad, es posible calcular la ocupación y la producción global con un grado de libertad. Para el plan del Japón se toman las siguientes alternativas: la productividad crecerá a igual ritmo en todos los sectores y la ocupación disminuirá fuertemente en actividades primarias y aumentará grandemente en secundarias. Por lo tanto la producción podrá crecer relativamente poco en primarias y deberá llegar hasta 9.0% anual en secundarias.

En cambio, el efecto social de estos aumentos de la productividad se canalizará a través de un aumento de los ingresos, teóricamente acompañado por una mejor distribución del mismo. Para tener una idea acerca de estas posibilidades, se examinan las previsiones del consumo de diversos estratos de la población.

NIVEL DE CONSUMO PER CAPITA

(a precios de 1958)

Familia	Yen 1956-58	1970	Incremento (%)
Trabajador	73 593	179 325	143.7
Medio	64 542	124 465	92.8
Agrícola	55 531	124 504	124.2

El consumo *per capita* aumentará en forma impresionante en los grupos de trabajadores de todos tipos, pero lo que no se puede afirmar es que se tienda a disminuir la diferencia de ingresos, sino todo lo contrario. El incremento en los grupos de trabajadores que actualmente tienen un mayor consumo, crecerá más rápido que cualquier otro, con lo que la diferencia se hará mayor. Por otro lado, sería interesante conocer los niveles de consumo y su dinámica en las familias de empresarios para averiguar si en realidad existen posibilidades de mejorar la distribución del ingreso.

Se debe de tomar en cuenta que se han fijado ciertas limitaciones al Plan. Entre las más importantes están las condiciones de tender hacia una mayor liberalización de la economía, que consisten tanto en eliminar barreras comerciales, sobre todo en materia de control de importaciones, como el dar todo tipo de facilidades y protecciones a los empresarios.

Para ello se disminuirán los controles directos excepto en algunos servicios públicos, pero permanecerán en la distribución del arroz y en aquellas medidas tendientes a proteger a los consumidores y a procurar la mayor ocupación posible. En estas condiciones, el Plan sólo está detallado en el campo de acción del sector público, en tanto que se espera que el sector privado elabore sus propios planes de acuerdo con las directrices definidas por el gobierno. Otra condicionante es la estabilización de precios que se espera obtener sobre todo a través del aumento proporcional de la productividad y la aplicación de una política monetaria adecuada.

La acción del sector público se realizará en todas las direcciones de la economía, sobre todo a base de la utilización de las inversiones públicas como principal instrumento a su

disposición. De la inversión total para 1970, se destinará el 53% para fines productivos (en 1958 fue de 60%). Ello se debe a que se otorgará máxima importancia a las inversiones con fines sociales que pasarán del 26 al 37% de la inversión total entre los años considerados. La inversión será el 31.9% del producto nacional bruto en 1970, y la inversión pública se espera que mantenga una dinámica mayor que la de la economía como conjunto, ya que se prevé que pase del actual 25% del total de inversiones al 33% en 1970.

Las principales acciones del sector público se encaminarán a mejorar el capital fijo social; mejorar la capacidad técnica del factor trabajo y promover la ciencia y la tecnología; aumentar la seguridad social y el bienestar de la comunidad y, por último, sentar las directrices principales que sirvan de guía a las industrias.

Las inversiones públicas totales que se requieren, alcanzan la cifra de 16.130.000 millones de yens en el período del plan. Las inversiones más voluminosas se destinan a caminos (30.4%) como fundamento para el desarrollo industrial, previniendo tasas de crecimiento en el autotransporte de carga del 11.8% anual, comparado con el 5% en ferrocarriles. Los criterios para la localización de nuevas rutas y mejoramiento de transportes consisten en atender las necesidades de la descentralización industrial, apoyada en prohibiciones de crear nuevas industrias en áreas saturadas, y en llegar a un desarrollo regional equilibrado garantizando una alta eficiencia. En el caso de los ferrocarriles no se vacilará en levantar vías inoperantes o de baja eficiencia. Con los esfuerzos previstos en materia de agricultura (6.2% de la inversión) y otras inversiones, en fomento económico se llegará a utilizar el 39.9% de la inversión pública en todo el período.

Para inversiones con fines sociales se destinarán el 14.1% de las inversiones públicas, destacando entre ellas la solución al problema de la vivienda, ya que se pretenden construir al menos dos millones de unidades y utilizar 254 mil Hs. para expansión urbana, de las que 58 mil serán destinadas a habitación. El desarrollo general del país prevé que la población urbana será de más de 59 millones de personas para 1970.

Otras inversiones de importancia son las necesarias para obras hidráulicas, pues en el Japón se registran desastres por inundaciones. Mediante esas obras de control hidráulico se dará servicio de agua potable a centros urbanos y rurales, ya que se prevén las demandas de 22 millones de metros cúbicos diarios para uso doméstico y alrededor de 88 millones de metros cúbicos diarios para uso industrial.

Las relaciones comerciales internacionales se han previsto de acuerdo con el crecimiento del comercio mundial, el que se espera que tenga una expansión del 4.5% anual, calculándose que la participación del Japón en la exportación mundial llegue al 5.6% frente al 3.4% actual. Los principales renglones de exportación (con un crecimiento mayor del 10% anual) se refieren a productos químicos y minerales así como maquinaria con destino a los países industrializados.

Por otro lado, se pretende liberar el comercio, lo que se traducirá en aumentos en las importaciones. Los principales renglones serán materias primas industriales tales como minerales de hierro y no ferrosos y combustibles.

La estructura industrial registrará una modificación importante debido al cambio del crecimiento de diversos renglones, con máxima importancia en la producción de maquinaria. Un indicador del crecimiento industrial que se espera, consiste en que para 1970 se llegarán a producir 48 millones de toneladas de acero. Para lograr esta modificación se requiere un apoyo financiero importante del sector público y se basa fundamentalmente en los aumentos de la productividad.

Se mencionan otras acciones que incluyen la modificación de la agricultura creando unidades familiares con lotes de 2.5 hectáreas y agrupar a las unidades no independientes en cooperativas mecanizadas en lotes entre 40 y 60 hectáreas; impulso a la pesca para llegar a capturar 7.4 millones de toneladas para 1970; programas de salubridad y otros.

En síntesis, el nuevo plan del Japón tiene grandes visos keynesianos a pesar de las finalidades de desarrollo social que se persiguen. Estas se consideran más como medios para acelerar el desarrollo económico que como fines en sí mismos. Ello se demuestra en el análisis del cambio en el consumo, que en vez de lograr una disminución de la diferencia relativa entre estratos (que es lo que importa), la agudiza aunante existe una elevación absoluta muy importante. Por otro lado, la extremada protección a la iniciativa privada confirma que sin duda se registrará un aumento en el producto nacional

bruto y en las inversiones, pero ello no quiere decir que se resuelvan los problemas de la mayoría de la población. Lo que es de dudarse es que se logren las altas tasas previstas, y los efectos en el aumento del ingreso real *per capita*, ya que el plan se basa en dos supuestos muy difíciles de que se realicen: el cambio ocupacional anulando el desempleo y el equilibrio comercial con el resto del mundo. En este último caso es difícil que el desequilibrio favorable de la balanza de pagos se mantenga indefinidamente, sobre todo considerando

que el proteccionismo aduanero tradicional está siendo sustituido por otro proteccionismo más amplio y rígido, esto es, el de los bloques económicos. Es decir, el plan puede duplicar el ingreso nacional en diez años o menos extremando las condiciones de vida de la mano de obra y con situación favorable en el comercio mundial, o puede mejorar el nivel de vida reduciendo la tasa de desarrollo. Lo que parece remoto es que se logren ambas cosas, sobre todo en vista de la situación política interna.

La Experiencia de la Planificación Francesa en el Ambito Económico y en el Social

"... para los franceses, el plan es un ensayo y una esperanza por mayor progreso económico y una más amplia justicia social..."

Por ANDRÉ PERODEAU *

FRANCIA ha venido realizando en estos últimos años una serie de experiencias de desarrollo económico y social, no solamente con el *Plan Francés*, cuyos beneficios alcanzan a unos 45 millones de habitantes, sino también con los planes de los países de *Africa Negra y Madagascar*, convertidos en repúblicas independientes, y los planes de los departamentos y territorios franceses de ultramar, que afectan, en conjunto, a unos 60 millones de habitantes. Además, Francia sigue proporcionando a esos nuevos Estados surgidos de su seno, importante ayuda técnica y financiera cada vez que lo solicitan.

En 1913 la economía francesa se hallaba rezagada en comparación con la economía británica y con la alemana. La primera guerra mundial ocasionó un empobrecimiento profundo de Francia, tanto en el orden demográfico como económico, mayor todavía que el registrado en los demás países beligerantes europeos.

De 1918 a 1938 se dio un fenómeno de retroceso relativo de Europa con respecto al resto del mundo, registrándose un retroceso absoluto de Francia con respecto a Europa: la inversión neta se volvió negativa; la producción desde 1929 a 1939 descendió en 30%.

Por último, la segunda guerra mundial provocó en Francia, como en muchos otros países europeos, y extraeuropeos, un estado de miseria terrible.

EL PANORAMA DE 1962

Quince años después de haberse iniciado el primer Plan Francés de desarrollo económico y social, el ingreso nacional aumentó en un 125%; la producción industrial se triplicó con respecto a la de antes de la guerra. Más que ciertos crecimientos espectaculares, es la continua expansión económica de Francia y su crecimiento demográfico (la "explosión de nacimientos" posterior a la segunda guerra mundial, en Occidente), así como el nuevo clima de la vida económica de la nación, lo que ha sorprendido a numerosos estadounidenses, ingleses, italianos que llegaron a Francia con la misión de estudiar la planificación francesa.

I. Característica del Plan Nacional Francés

Al esbozar las características que reviste la planificación francesa, hay que tener en cuenta lo siguiente: el plan nacional francés es un sistema flexible; se realiza con arreglo a un método global, y con la intervención de representantes de todos los sectores de la nación; ni en su preparación, ni en su realización, se ha regido por normas rígidas.

Se podría imaginar que "el documento planificador" impone a la nación objetivos imperativos y, por consiguiente, un desenvolvimiento obligatorio de los recursos a aplicar y una numerosa burocracia encargada de ejecutar las medidas originalmente decididas. Este concepto de la planificación es,

* Experto de la Cooperación Técnica Francesa y ex-experto de Asistencia Técnica de la ONU.

Numerosos elementos de este trabajo han sido extraídos del informe dado a conocer por la Comisaría General del Plan Francés (Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico de Francia).

a pesar de todo, realizable y sostenible, ya que otras naciones lo aplicaron y lo siguen aplicando todavía.

Sin embargo, no es el caso de la Planificación Francesa tal como funciona desde el año de su origen —1947— hasta la fecha, por no haber formulado ningún concepto "a priori", ni basarse sobre ningún espíritu de sistema. Deja subsistir los mecanismos reguladores de la economía de mercado, pero, al mismo tiempo, aplica una serie de medidas que afectan al sector público y estimulan al sector privado.

El "documento planificador" que se utiliza para el período 1962-1965, está compuesto de tres volúmenes y contiene: un proyecto de ley (que indica que el plan cuadrial se aprueba como cuadro de los programas de inversión y como instrumento de orientación de la expansión económica y de progreso social; y que cada año, se rendirá un informe de lo realizado, indicando, particularmente, las modificaciones que se estimen necesarias) los documentos que indican los resultados del plan anterior (tercer plan); las orientaciones generales escogidas; los objetivos seleccionados; y los medios por establecer.

a) *Punto de partida histórica del régimen francés de planificación.* El plan francés nació de la guerra de 1939-1945 y de los problemas de la posguerra, pues urgía reconstruir la economía del país. Con este fin, fue creado en París, en 1946 el "Comisariado del Plan y de la Productividad".

¿Cómo debía operarse? Para algunos, convenía adentrarse más en el camino de la socialización de la economía francesa: varias empresas de servicios públicos, o de monopolios, fueron nacionalizadas tan pronto terminó la guerra: gas, electricidad, carbón, ferrocarriles, aviación comercial (Air France); también varias compañías de navegación marítima y algunos bancos importantes. Según esta concepción, el Comisariado del Plan hubiera sido el instrumento de una socialización más o menos intensa de la economía.

Para otros, convenía dar a las empresas privadas posibilidades de crecimiento. Es este último punto de vista el que ha prevalecido y continúa predominando. Fue así como un técnico, que es también ingeniero, el Sr. Monnet, tuvo el concepto de esta planificación más concreta, cristalizada en el Primer Plan Francés (1948-1953).

Para caracterizarlo someramente, se debe indicar que, de los sectores básicos, sólo fueron tomados en cuenta cinco, los cuales recibieron todas las inversiones disponibles. Por tanto, los objetivos fueron limitados y su carácter concreto.

b) *El desenvolvimiento del régimen francés de planeación.* En función de las posibilidades de la economía francesa, fueron propuestos por los elaboradores del Plan nuevos objetivos a la planificación en otros sectores de la vida nacional.

Por esto, los planificadores franceses no vacilan en revisar un plan en el curso de su ejecución (período de 4 años), para descubrir los errores de la previsión, las dificultades climáticas y los errores gubernamentales, en que se hubiera incurrido. Los resultados globales satisfactorios en los tres primeros planes han estimulado a los planificadores franceses a mantener en favor de las empresas privadas el margen de libertad que se les concedió desde que se puso en marcha el primer Plan.

La planificación francesa es indirecta y no es obligatoria. No existen sanciones legales para aquellos que no acaten las recomendaciones del plan. Este carácter original del régimen francés es y fue objeto de críticas. Pero conviene hacer constar a este respecto lo siguiente:

a) Los planificadores franceses estiman que un Plan no puede ser absolutamente "imperativo". En primer lugar, hay determinismos y contingencias sobre los cuales las autoridades, por poderosas que sean, no tienen facultad de acción, por ejemplo: en materia agrícola; en el ámbito del comercio exterior (a pesar de las medidas de que pueda disponer el Gobierno). Hay también lo que se llama "exigencias institucionales de la libertad", que constituyen, en el fondo, el predominio de ciertos derechos: libertad del consumidor (margen relativamente importante para escoger); libertad de elegir su empleo; libertad para negociar contratos colectivos entre patronos y obreros; derecho de propiedad, concepto que ha evolucionado desde la época napoleónica considerablemente, introduciéndose en él limitaciones.

Algunas veces se ha dicho que el plan francés es sólo "indicativo", pero este reproche no parece justificado. Primero, porque los objetivos del plan están bien especificados. Las "opciones" han sido precisadas por el Gobierno al principio de cada plan; el plan es un acto político: ¿Es necesario acometer esto o aquello? ¿Atribuir mayor importancia a tal o a cual sector? ¿Vigorizar tal o cual región? Se han decidido ciertas "transferencias" de carácter social: se intenta redistribuir el ingreso nacional, mediante el sistema fiscal y por subvenciones del Estado (pensiones en favor de ancianos, de familias numerosas, etc.).

Además los medios utilizados por el Estado para llegar a los resultados propuestos son considerables.

Las intervenciones del Estado pueden clasificarse en tres categorías: las dos primeras constituyen el sector de intervención directa, y la tercera, el sector de estímulo.

—El Estado interviene como productor y dirigente. Hay que recordar que numerosas grandes empresas (energía, transportes...) están nacionalizadas. Consiguientemente, aplican las directrices gubernamentales señaladas en el cuadro del Plan.

—El Estado interviene en calidad de comprador. En ciertos sectores de la actividad nacional, el gobierno francés es gran consumidor; por tanto puede fijar los precios (existe una "comisión de mercados"). Un ejemplo es el de la industria electrónica, la cual trabaja en un 80% para el Estado.

—Por último, el Estado interviene también como financiero, con préstamos a determinadas empresas. Antes de otorgar préstamos a un industrial, el "Crédito Nacional" solicita el informe de los servicios del Plan.

El Estado establece asimismo un régimen fiscal más o menos favorable a determinados grupos de empresas. El régimen fiscal puede ser así un instrumento de reformas de estructuras económicas, consideradas indispensables por los planificadores en el marco de las orientaciones generales autorizadas por el Gobierno.

Es de interés subrayar la importancia de los medios financieros a que ha recurrido el gobierno francés, con el propósito de lograr el éxito de la planificación. Los datos numéricos correspondientes al año de 1959 dan un ejemplo de esta importante ayuda financiera pública: las inversiones realizadas por el Estado, colectivamente públicas y empresas nacionalizadas alcanzan 16 mil millones de nuevos francos; las inversiones para vivienda son de unos 11 mil millones de nuevos francos. Total: 27 mil millones de nuevos francos. En el mismo año, las inversiones privadas francesas arrojan 19 mil millones de nuevos francos. Se puede ver que, en 1959, las inversiones públicas de Francia, realizadas conforme al Plan, han constituido 58% de las inversiones totales del país. Un plan, al que se dedicaron tales recursos financieros públicos, no puede considerarse como "simplemente indicativo".

Los planificadores franceses utilizan un método global siguiendo un procedimiento centralizado, el cual asocia a todos los sectores de la nación. En efecto, el método francés de planificación se forma por sectores. Los planificadores franceses intentan actuar sobre la economía al nivel del sector o del subsector económico.

Así, el primer plan (1948-1952) tuvo a su cargo cinco sectores básicos, tendiendo a fortalecer con ello los puntos débiles de la economía: la energía; los transportes; la producción de cemento; la maquinaria agrícola; la producción de acero. Este plan de reconstrucción trató de lograr una recuperación de la economía francesa, mediante grandes sacrificios solicitados del pueblo (en materia de vivienda prin-

cialmente); el consumo se sacrificó a la inversión. Se contó asimismo con ayuda norteamericana, pero es justo decir que se procuró hacer buen uso de los dólares del Plan Marshall, justificando convenientemente su empleo.

En el segundo plan (1953-1957) y en el tercero (1958-1961), de los cinco sectores básicos antes indicados, los funcionarios del Comisariado Francés del Plan fueron ampliando la planificación, poco a poco, a todos los sectores de la economía. Al mismo tiempo los instrumentos estadísticos, que eran muy primitivos, fueron perfeccionados. El análisis industrial, basado sobre el método de Leontieff, se aplicó progresivamente a toda la actividad nacional. La contabilidad nacional, cuyos datos son cada vez más precisos, utiliza las técnicas de la contabilidad de las empresas privadas, adaptándolas a las dimensiones de la nación.

Tanto el segundo como el tercer plan francés buscaron ya un objetivo más ambicioso que difiere del primer plan: el incremento de la economía. Después de haber buscado el equilibrio de los precios, de los intercambios con el extranjero y del empleo, los planificadores propusieron una tasa de crecimiento de la producción que oscilaba entre el 4% y el 5% anual en promedio.

En el conjunto, los objetivos cuantitativos globales se han alcanzado, aunque con ligero atraso en el sector agrícola. Se ha afirmado, y con razón, que constituyen halagadores éxitos los tres primeros planes franceses: al finalizar el tercer plan (1960), el crecimiento per cápita de la población activa en Francia era de 4.5%.

En lo que se ha llamado el "club de los grandes incrementos", Francia se encontró bien situada entre Italia y Alemania Occidental:

Italia:	4.3%
Francia:	4.5%
Alemania Occidental:	4.7%

En tanto el crecimiento per cápita de la población activa en el mismo período fue:

En la Gran Bretaña:	1.7%
En la URSS:	2.0%
En los EUA:	2.5%

Los planificadores franceses preparan el Plan por medio de un proceso prolongado y centralizado, al cual se asocian todos los sectores de la Nación. Esa preparación lleva mucho tiempo. Se inicia con una anticipación de más de dos años sobre el período previsto para la ejecución del Plan. De esta manera el Cuarto Plan Francés (1962-1965) ha sido preparado a contar de octubre de 1959, mediante estudios de "conjuntura" nacional, cuidadosamente elaborados por funcionarios del Comisariado del Plan y los servicios de la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, lo que constituye la fase más científica de la preparación del Plan Francés.

Dichos estudios preparatorios presentan las características siguientes: primeramente tratan de conocer las perspectivas, no sólo en lo que respecta al período del plan, el "término" de éste que corresponde al año de 1965 (Plan 1962-1965), sino que se refiere a los 10 años siguientes, siendo, por tanto, el "horizonte" del cuarto plan el año de 1975. Esta larga perspectiva es necesaria, porque algunas inversiones comprendidas en el plan no tendrán efectos económicos sino una vez transcurridos 4 años del mismo. Además no contiene una sola hipótesis en materia de tasa de crecimiento, sino varias tasas razonables, analizando sus ventajas y sus inconvenientes respectivos.

Por eso, los preparadores del cuarto plan han estudiado tasas anuales de 3%, 4.5% y 6%, recomendando finalmente al gobierno que opte por una tasa entre 4.5% y 5.5%. Por fin, han utilizado hipótesis directas (por ejemplo, mediante el cálculo de la población activa o por la determinación de las inversiones públicas) o han aplicado extrapolaciones (por ejemplo para el consumo).

La Contabilidad Nacional procede en forma más detallada hasta llegar a crear modelos más precisos. Por eso, para el cuarto plan, ha establecido sucesivamente: un modelo que comprende tres ramas (agricultura, industria y servicios) el cual ha permitido determinar el nivel de consumo que debe ser alcanzado: el análisis de 17 ramas de producción ha servido para establecer la demanda final (consumo privado y público); también comprende los niveles de producción que deben alcanzarse para satisfacer esta demanda final (utilizando los cuadros de intercambios industriales de 65 ramas). Después se trazó el esquema de los bienes físicos, por ramas, y el esquema de los circuitos de ingresos y financiamientos.

Sólo una vez efectuados estos estudios el Gobierno está en condiciones de fijar el porcentaje de crecimiento y de determinar los objetivos globales del Plan Nacional. Por último, viene la fase de las "Comisiones de Modernización" donde están especificados, por sectores, los objetivos y los medios para realizarlos.

Todo este proceso desembocará, una vez arbitradas las correspondientes medidas, en la aprobación del Plan Nacional, por los ministros correspondientes, y después será sometido a votación del Parlamento.

Para la elaboración del cuarto plan, ha sido posible utilizar a todas las personas competentes de la nación.

Pero las decisiones corresponden al Gobierno que tiene a su cargo el papel fundamental. Los objetivos fundamentales han sido determinados en un pequeño comité, integrado por algunos ministros y altos funcionarios; dicho Comité se ha encargado de seleccionar los medios para poner en marcha el Plan. El Parlamento ratifica el Plan, pero no lo modifica, y este papel preponderante del Poder Ejecutivo ha sido objeto de frecuentes críticas en Francia.

II. Los programas regionales actuales en el desarrollo Económico y Social de Francia

El tercer Plan Francés (1958-1961), señala un viraje fundamental en la consideración que han venido inspirando a los poderes públicos los problemas regionales franceses. Por primera vez se habla, en un capítulo de este Plan, del "equilibrio geográfico" y de la "acción regional".

Los planificadores franceses han venido siendo centralizadores; para ellos, el sector o el subsector fue, hasta el presente, el único cuadro de desarrollo económico. Ahora, con un criterio geográfico, el tercer Plan preconiza "agrupamientos" a nivel municipal para constituir comunidades económicamente viables; alude a lo que son "vocaciones o predisposiciones" de cada provincia; señala que las inversiones de cada sector económico estarán determinadas por la geografía; establece el principio de que las estructuras y los métodos administrativos deben adaptarse a las realidades de la vida económica regional.

Así, cada plan regional fue objeto de un documento único, puesto que los antiguos "planes de acondicionamiento del territorio" y los viejos "programas de acción regional" se encontraban fusionados. Por otra parte, quedó también definida la asociación de las regiones a la elaboración de dichos planes regionales.

En cuanto a resultados, puede apuntarse ya lo siguiente: Son varias las regiones que se encuentran modernizadas y desarrolladas, gracias a la ayuda financiera del Estado (después de examinados los resultados obtenidos en cada sector de la economía nacional).

—Se advierte una clara aceptación del movimiento de descentralización hacia la provincia; la proporción de la región parisiense en el total nacional de las "superficies ocupadas por instalaciones industriales" ha disminuído sensiblemente: de 35% en 1954-1955, descendió a 18.5% en 1959-1960. En 1960 el número de industrias parisienses que se instalaron en provincias llegó a la cifra sin precedente de 184; por esta circunstancia, fueron creados en las provincias 30 mil nuevos empleos, lo que eleva el total de nuevos empleos, desde el origen del Plan, a la cifra de 170 mil, hecho que es sumamente revelador.

No obstante, se puede afirmar que el espíritu de desarrollo regional implícito en el tercer Plan, no es bastante, porque expresa un punto de vista un tanto estático de los problemas regionales franceses. Partiendo de desigualdades comprobadas en el curso del desarrollo económico del país (el plan estima que tales desigualdades son económicas y socialmente dañosas), proclama (y con razón) la necesidad de llegar a un equilibrio. Subraya algunos objetivos deseables, preconiza determinados medios para lograrlos, pero no va más lejos. Es sólo un "punto de partida". Hay pues que franquear una nueva etapa y esa es la misión de los encargados de preparar el cuarto Plan.

El cuarto Plan (1962-1965), parece que esboza una "dinámica" de los problemas regionales franceses. Se trata, por tanto, no ya de un equilibrio geográfico sino de un "desarrollo regional". El análisis es más minucioso, y la política más audaz. Hay al respecto una óptica regional nueva, como hay una óptica nacional nueva (que no se preocupa solamente del "nivel de vida" de las poblaciones, sino también de su "género de vida").

—El objetivo: es "poner todas las partes del territorio nacional, según sus aptitudes, en condiciones de contribuir a la expansión común y de participar en sus resultados", no sólo por razones económicas, sino por exigencias sociales y políticas.

El cuarto Plan Francés prevé que serán establecidos programas de realización por regiones, esto es "sectores de operación de los planes regionales". Estos sectores de operación comprenderán: las inversiones públicas; las previsiones sobre creación de nuevos empleos y también las previsiones sobre inversiones privadas. Así aparecerán en un nivel regional todas las acciones multiplicadoras esenciales.

III. El papel de los programas regionales franceses en un futuro inmediato

Aun cuando la Planificación Regional no haya obtenido "reconocimiento oficial" hasta muy recientemente, en el sistema nacional francés de planificación es posible establecer desde ahora lo siguiente: cuál debe ser, según los planificadores franceses, el papel más inmediato de los programas regionales en el desarrollo económico y social de la nación y cuáles son las condiciones que pueden llenar efectivamente estos programas regionales en el papel que se proponen desarrollar.

Según los planificadores franceses, el plan regional puede desempeñar dos papeles que corresponden a los caracteres que les son reconocidos:

a) Considerado como "proyección" del plan nacional sobre el mapa de Francia, el plan regional debe permitir a los planificadores nacionales, saber si se reúnen suficientes condiciones locales para que los proyectos del plan nacional tengan favorables perspectivas de realizarse en las regiones previstas. Dicho plan regional puede, por tanto, contribuir ampliamente al éxito del plan nacional.

b) Como expresión de las necesidades de desarrollo propias de una región, el plan regional debe permitir precisar cuáles pueden ser los objetivos regionales, y estimar las consecuencias que tendrán para la región las acciones de carácter sectorial que se llevarán a cabo.

Por ello, los estudios de los planificadores regionales podrán conducir a los planificadores nacionales a modificar algunos de los proyectos comprendidos en el plan nacional. De esta manera, se precisarán, poco a poco, las características esenciales del plan regional francés y los cometidos que el mismo puede llenar.

CONCLUSIÓN

La preocupación sentida por el Cuarto Plan Francés en relación con los problemas agrícolas encuentra su verdadero lugar en la perspectiva de los planes regionales. Probablemente no se ha dado la debida importancia a la agricultura en los tres primeros planes franceses de desarrollo, y sin decirlo expresamente la agricultura se ha encontrado un tanto sacrificada, ante la idea fácil y bien extendida, de que el desarrollo de la industria constituía algo así como la "panacea" para la expansión de un país.

Pero la agricultura, tan esencial a la prosperidad de una nación como la industria y el comercio, no resuelve solamente sus problemas en "términos sectoriales", y es así como previeron su desarrollo quienes trazaron los tres primeros planes.

Al respecto, una política de planificación de la agricultura debe ser concebida también, y sobre todo, en términos "geográficos" que son los más cercanos a la realidad.

Verdad tan elemental ha sido subrayada por los diversos movimientos de los campesinos franceses en el curso de los últimos meses.

No son, en efecto, las estadísticas agrícolas las que han inducido a los preparadores del Cuarto Plan Francés a considerar, con mayor intensidad, los problemas de la agricultura en la economía nacional y en la perspectiva del Mercado Común Europeo. Esencialmente son los agricultores, por sí mismos, quienes han obligado a los poderes públicos a interesarse más ampliamente por sus problemas presentes y futuros, apelando muchas veces a manifestaciones de gran crudeza. Así, el actual Ministro de Agricultura de Francia, que al mismo tiempo es un elemento técnico, declaraba recientemente que "es necesario aplicar una política agrícola diferente según las características de cada región".

No se trata, por tanto, de base sectorial, sino de base geográfica; es menester efectuar las inversiones industriales

destinadas a la agricultura, no en las ciudades, sino en el campo. Hay, por tanto, que "revisar" en su totalidad los problemas del campo, procediendo a reorganizar la vida rural francesa alrededor de "poblaciones-centros".

He aquí resurgida, de hecho, la vieja idea de la "animación rural" (idea que ha tenido amplio lugar en las recomendaciones formuladas por los expertos franceses en el curso de estos últimos años en Africa Negra y en Madagascar) y que ha sido de nuevo objeto de estudio en la actualidad al considerar el propio territorio geográfico francés.

En este estudio breve de la planeación francesa, pareció útil insistir en los problemas agrícolas, que son problemas que tienen, al mismo tiempo, interés nacional, siendo eminentemente regionales. En primer lugar, tales problemas revisten, en muchos países latinoamericanos y en otras partes del mundo, naturaleza parecida y gran importancia económica, aunque tengan caracteres que son peculiares de cada país. No se puede olvidar que la expansión industrial de Francia y de las naciones desarrolladas no hubiera sido posible sin actividades agrícolas prósperas desde el siglo XIX.

En segundo lugar, los problemas agrícolas reflejan bastante bien la importancia de la "opinión pública de una nación", porque sirven para considerar los problemas de desarrollo económico y social con un enfoque determinado y también

porque orientan en la elaboración de los planes tanto regionales como nacionales.

Después de los agricultores, los círculos sindicalistas franceses han venido atrayendo la atención de los planificadores sobre los problemas que más les afectan. Las centrales sindicales obreras desearían que las grandes clases populares participaran más activamente en el producto nacional; su argumento consiste en que los dos primeros planes, preocupados por restaurar la economía francesa, con una óptica sectorial y global, habían impuesto a las poblaciones una férrea política de austeridad. Todo ello pone de relieve que el Plan Francés no deja a nadie indiferente. Se ha convertido, como en realidad es, en un acto nacional. Tanto las críticas como los elogios son testimonios de su vitalidad y ponen de relieve su importancia. Para unos, el Plan Francés es un logro; para otros es un punto de partida hacia un mayor bienestar.

Por su técnica, siempre susceptible de perfeccionamiento, sigue siendo un instrumento de progreso material, flexible y eficaz. Por su espíritu y por sus tendencias actuales, sociales y, sobre todo, regionales, toma un carácter humano más acentuado.

A mitad del camino, entre la coacción y la libertad pura, representa, para los franceses, un ensayo y una esperanza por un mayor progreso económico y una más amplia justicia social.

Planeación a Largo Plazo en Suecia

"... La elaboración del plan es un esfuerzo hecho en cooperación, en el cual toman parte tanto las empresas privadas y sus asociaciones como instituciones públicas y organismos especializados en la investigación... Gracias a la experiencia de quince años, la planeación y previsión a largo plazo se han llegado a aceptar como un elemento esencial en el desarrollo económico y la política de Suecia".

POR INGVAR SVENNILSON Y RUE BECKMAN

LA planeación y elaboración de proyectos a largo plazo ha llegado a convertirse en una institución permanente en Suecia. El primer "programa" a largo plazo fue formulado en 1947 en conexión con el Plan Marshall. Para los períodos 1951-1955 y 1956-1960 se elaboraron proyecciones más cuidadosas y completas. Así, la mayor parte del período de posguerra ha sido cubierta por ese tipo de perspectivas de largo alcance, y ahora se ha dado a la publicidad una nueva, que abarca fundamentalmente el período 1961-1965, pero en cierta medida se proyecta más allá.

MECANISMOS PARA PLANEACIÓN A LARGO PLAZO

Hasta ahora la planeación y la previsión de los procesos económicos no se había organizado sobre bases permanentes. Se iba nombrando una nueva Comisión Real y creando un nuevo secretariado temporal para cada período. Sin embargo, cada una de las sucesivas Comisiones conservaba cuando menos algunos de los miembros de la precedente, y de ese modo se mantenía cierta continuidad. El Gobierno sueco ha decidido ahora establecer un secretariado permanente encargado de la planeación a largo plazo, dentro de la sección económica de la Tesorería. Ello indica que, gracias a la experiencia obtenida en los pasados quince años, la planeación y previsión a largo plazo han llegado a aceptarse como un elemento esencial en el desarrollo económico y la política de Suecia.

Las Comisiones anteriores han estado formadas por miembros del servicio civil, dirigentes de los sindicatos y de las organizaciones patronales, y economistas de extracción académica. La Comisión ahora constituida corresponde al tipo de las comisiones de expertos, y no se han incluido en su personal ni políticos ni representantes de grupos de intereses. El personal del secretariado sigue siendo muy poco numeroso: de una a tres personas. Esta medida se explica en vir-

tud del hecho de que se ha distribuido el trabajo entre un gran número de unidades en los ramos de administración e investigación.

La elaboración del plan es un esfuerzo hecho en cooperación, en el cual toman parte tanto las empresas privadas y sus asociaciones, como instituciones públicas y organismos especializados en la investigación. Esta cooperación no se ha "institucionalizado" en forma de comités, y los contactos entre quienes cooperan han sido bastante informales. La tarea de la Comisión de Planeación ha consistido en coordinar este sistema de investigaciones y organizar los materiales así como crear una perspectiva integrada para toda la economía. Cuando el material ha quedado reunido, la Comisión lo revisa y lleva a cabo el análisis integral definitivo.

Las ventajas de este método descentralizado de trabajo parecen obvias. Ha sido posible contar con expertos que poseen conocimientos de primera mano en varios campos especializados. Se ha estimulado la planeación e investigación en ciertos sectores, evitándose la rigidez y manteniéndose bajos los costos.

PLANES POR SECTORES Y PERSPECTIVAS NACIONALES

La planificación sueca a largo plazo se basa en el supuesto de que tanto cada una de las empresas dentro de su correspondiente sector, como los sectores mismos como entidades, están activamente interesados de la previsión y planeación. En amplia medida, y en un grado cada vez más alto, dicho supuesto es válido en Suecia. La tendencia en esa dirección se ha visto acentuada por el logro en la posguerra de un crecimiento bastante estable acompañado de pleno empleo, y hasta cierto punto también por el reiterado ejercicio de la planeación nacional de largo alcance. Las experiencias derivadas de cuatro estudios a largo plazo demuestran que el material básico bajo la forma de planes y previsiones sectoriales y por empresa se ha ido haciendo más completo y sistemático de período en período.

* Versión del artículo publicado en el número 3, Vol. 43, de la Revista Trimestral del Banco de Escandinavia.

Sin embargo, desde el punto de vista de la coordinación deberá plantearse el siguiente dilema: los planes por sector y por empresa están relacionados con las expectativas, lo mismo que con el desenvolvimiento global de la economía sueca; no obstante, al iniciarse la labor de planificación la Comisión no está en posición de indicar el resultado de su análisis final, y por lo tanto ha sido imposible llegar a una completa coordinación entre la perspectiva final y las expectativas relacionadas con el desarrollo económico general que han dado su tono a las aportaciones de los diversos sectores.

TÁCTICAS Y REAJUSTES SOBRE LA MARCHA

Las Comisiones de Planeación habían carecido de poder para actuar en favor del gobierno fijando metas para los planes. En cuanto a la política a seguir, su posición había sido de meros organismos asesores. Las proyecciones fijadas por las Comisiones eran una mezcla formada por un pronóstico relativo a lo que varias unidades económicas harían, y una propuesta sobre las políticas a seguir dentro de la esfera de la acción gubernamental. Esta delimitación de las funciones de la Comisión refleja el carácter "intermedio" de la economía sueca. Las decisiones sobre producción, inversión y empleo, son adoptadas en su mayor parte por entidades económicas no gubernamentales, tales como empresas privadas, cooperativas y autoridades locales. Las normas "generales" para el desarrollo nacional a largo plazo son sugeridas por la Comisión Planificadora. Su tarea es señalar las políticas fiscal, monetaria y comercial mediante las cuales puede inducirse a las distintas entidades económicas a comportarse de modo tal que puedan alcanzarse esos objetivos. Sin embargo las reacciones de estas unidades económicas a una determinada política gubernamental sólo pueden preverse con cierto grado de probabilidad.

Es sólo en el sector estatal —ferrocarriles, caminos, una parte de las instalaciones energéticas, la educación, algunos hospitales, unas cuantas empresas industriales, la administración, etc.— donde el gobierno central sueco tiene una influencia decisiva sobre la producción, la inversión y el empleo. Aparte de estas actividades, las de las autoridades locales, y la construcción de habitaciones pueden ser dirigidas mediante sistemas de subsidios gubernamentales. Varias Juntas Gubernamentales preparan planes de largo alcance para estos sectores. Pero aún en ellos el desenvolvimiento futuro tiene que ser ajustado en atención a las tendencias económicas generales. La expansión debe avanzar al paso con el progreso de la economía nacional en su conjunto. Las inversiones variarán de año en año de acuerdo con el nivel general de empleo. La expansión del sistema educativo debe ajustarse a la afluencia de estudiantes. Factores como estos pueden variar inesperadamente, además de que pueden surgir nuevos lineamientos políticos en el curso del proceso parlamentario. El gobierno no se inclina por lo tanto a fijar planes rígidos ni siquiera en su propio campo de acción. En estas circunstancias, la función de la Comisión de Planeación ha consistido en sugerir objetivos generales para el sector "público", que el Gobierno puede o no perseguir en sus actividades de un año a otro.

EL IMPACTO DE LAS PERSPECTIVAS A LARGO PLAZO

Muy bien puede preguntarse cuál puede ser la influencia de una perspectiva a largo plazo que no es un plan fijo y que no obliga al gobierno ni a nadie más. El procedimiento a través del cual se han puesto en contacto las proyecciones de las comisiones de planificación con la elaboración práctica de las políticas ha sido hasta aquí sumamente informal. La comisión de planificación publica su informe, que contiene estimaciones y sugerencias sobre las políticas a seguir. El Ministerio correspondiente envía ese informe a diversos Consejos públicos y otras varias entidades administrativas, Cámaras de Comercio y asociaciones correspondientes al sector privado, con una solicitud para que se emitieran comentarios en torno al mismo. Los que también se publican. El Ministro de Finanzas puede comentar el informe en conexión con el presupuesto, y también respaldar parcialmente las previsiones y las medidas recomendadas en él. Sin embargo, hasta ese momento no se habrá comprometido a perseguir objetivos o evaluaciones muy detalladas. Tampoco habrá el Gobierno sometido el informe —ya sea en todo o en parte— al Parlamento para su estudio y su eventual aprobación. La función esencial del informe es por lo tanto servir de base para la discusión pública, para las decisiones privadas y para la política oficial. Es evidente que

la utilidad del informe depende de la confianza que se tenga en sus previsiones, y de su poder de persuasión por lo que se refiere a las medidas que recomienda.

La influencia de las encuestas a largo plazo sobre las decisiones económicas del país se debe en parte al hecho de haber participado en su elaboración personas de todos los sectores. Las audiencias y discusiones con los representantes de los sectores público y privado celebradas previamente a la publicación del informe desempeñan también un papel en la formación de la opinión pública, y pueden ejercer seguramente influencia sobre el desenvolvimiento de los planes sectoriales. Una vez publicada, la encuesta se discute ampliamente en círculos profesionales, y la comenta la prensa, la radio y la televisión. Lo principal es que se crea de este modo una "imagen" del futuro económico que puede inspirar confianza y facilitar el ajuste mutuo de los diversos sectores de la economía.

Los informes de la comisión de planificación debieran en realidad considerarse como sólo un elemento —tal vez la piedra angular— que forma parte de un sistema de planeación ampliamente ramificado y especializado que funciona constantemente en las grandes empresas, en los consejos públicos de salud, de educación, de energía eléctrica, etc., y en los ministerios interesados. Las actividades de planificación pueden ser más detalladas en cada una de las entidades que forman esta red de lo que podrían serlo en una encuesta nacional: el proceso de planeación dentro de cada sector toma tiempo, y los planes detallados están sujetos a continuas revisiones. Sería necesaria una organización enorme para integrar todas estas actividades de planificación en una sola unidad.

Empero, el secretariado permanente para la planeación a largo plazo que se constituirá ahora, parecería ofrecer la posibilidad de coordinar aún mejor la planeación sectorial. Puede reunir datos sobre tendencias, perspectivas y planes sectoriales sobre una base permanente. Puede proporcionar a los planificadores sectoriales asesoramiento sobre las tendencias y perspectivas generales. Puede igualmente servir como un cuerpo de especialistas a los ministros que manejan la política gubernamental y la administración en relación con diversos sectores. Y, sobre todas las cosas, el secretariado permanente puede proporcionar continuamente información y ofrecer su asesoramiento para decidir la política presupuestal a largo plazo del gobierno, mediante el ajuste sobre la marcha de las proyecciones y planes elaborados.

DESARROLLO FUTURO DE LA ECONOMÍA SUECA

El crecimiento estimado del PNB es una piedra angular de cualquier proyección del futuro crecimiento económico. A juicio de la Comisión de Planificación, la tasa de expansión del PNB de Suecia deberá poder aumentar, de un promedio de 3.5% durante la década del '50 a uno del 4% en el período 1960-1965. Como podrá verse en el cuadro que sigue, se atribuye menos de la mitad de ese incremento a un más rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, y un poco más de la mitad a una mayor productividad. Se espera que el crecimiento de la producción por persona empleada aumente de un promedio de 2.9% anual —que fue la tasa registrada en la década del '50— hasta uno de 3.2% anual en 1960-1965. La diferencia es atribuible en parte al hecho de que probablemente las reducciones de la jornada de trabajo serán menores en el último período mencionado que en el primero.

PRODUCCION Y EMPLEO 1950-1965

	Crecimiento en % anual	
	1950-1965	1960-1965
PNB (tendencia)	3.5	4.0
Número de personas empleadas	0.6	0.8
PNB por persona empleada	2.9	3.2

La proporción de las inversiones de capital dentro del PNB sueco ha ascendido paulatinamente en los últimos años, elevándose del 29% en 1938-39 al 26% en 1950, y al 29% en 1960 (inversiones brutas que incluyen gastos de reparación y mantenimiento, pero no gastos militares). La Comisión ha

considerado que convendría mantener el coeficiente de inversión de 1960 durante los cinco años siguientes. Se calcula que de ese modo las inversiones brutas aumenten (a precios de 1960) de 92,000 millones de coronas durante el período 1956-60 a 116,000 millones de coronas en 1961-1965, o sea un incremento del 25%.

Sin embargo, las posibilidades de incremento de la inversión se ven limitadas por diversos tipos de estrangulamiento. La construcción de viviendas —por ejemplo— se ve frenada por falta de capacidad para proyectar nuevos planes de habitación. Hay escasez de personal adiestrado en los hospitales.

Este tipo de obstáculos al aumento de la inversión han restringido mucho las posibilidades de elección por lo que toca al acento que ha de ponerse en el consumo o en la inversión, en lo que radica una de las razones para que la Comisión haya aceptado fijar para 1961-65 el mismo coeficiente de crecimiento de la inversión logrado en 1960. A continuación se ofrece un cuadro que resume los cambios ocurridos entre 1951 y 1965 en la estructura de la inversión.

El inalterado coeficiente de inversión tiene su contrapartida en un coeficiente de consumo también inalterado. Por lo tanto, el consumo deberá aumentar más rápidamente durante el período 1961-65 que en la década del '50 por dos razones, a saber: que la producción se incrementará más aceleradamente, y que la parte de la producción destinada al consumo dejará de disminuir. Se estima que el consumo privado aumentará casi un 4% anual entre 1961 y 1965, en comparación con el aumento de 3.2% anual observado en la década del '50. Los planes elaborados por las autoridades gubernamentales centrales y locales indican que el consumo del ramo civil del sector público aumentará un 4.5% anual en el período citado, o sea aproximadamente conforme al mismo coeficiente que en la pasada década.

DISTRIBUCION DE LA INVERSION BRUTA: 1951-1965 (excluyendo gastos de reparación y mantenimiento y en %)

	1951-55	1956-60	1961-65
Agricultura y Silvicultura	5.7	3.7	3.2
Industria minera y manufacturera	18.6	18.2	21.0
Generación y distribución de energía eléctrica	7.4	7.1	6.4
Habitación	21.7	22.1	21.4
Comunicaciones	21.7	21.5	20.2
Comercio	2.3	3.8	4.5
Servicios públicos:			
civil	11.2	12.2	13.2
militar	10.0	10.1	8.9
Otros sectores	1.4	1.3	1.2
Total	100.0	100.0	100.0

Se espera que la estructura de la producción cambie con relativa celeridad a medida que crezca. Se ha calculado sobre la base de los planes y previsiones de las empresas, que la capacidad de producción de las industrias minera y de transformación aumentará en un 27% entre 1960 y 1965, o sea a razón del 5% anual (a diferencia del aumento registrado durante la década del '50, que fue de alrededor del 3.5% anual). Las industrias que operan con materias primas del país —fundamentalmente minerales y maderas— transformándolas en productos elaborados destinados principalmente a la exportación, tienen expectativas de progreso relativamente rápido; en otras la expansión será lenta y en otras más puede, aún, haber contracción.

El volumen de la producción agrícola se mantuvo aproximadamente al mismo nivel durante la década del '50, y de acuerdo con los planes recientemente elaborados la producción total deberá mantenerse aproximadamente igual en este sector, lo que reducirá la parte que la agricultura representa en el PNB de entre el 4 y el 5% en 1960 a un poco menos del 4% en 1965 (habiendo sido 7 a 8% en 1950, y entre 5 y 6% en 1955), reduciéndose así la importancia relativa de la agricultura como sector de la producción a casi la mitad en quince años.

DISTRIBUCION DEL EMPLEO EN 1950, 1960 Y 1965

(en %)

	1950	1960	1965
Agricultura, silvicultura, etc. ...	18.9	13.5	11.1
Minería e industria de transformación	24.4	25.2	25.6
Otros sectores de la producción de bienes y energía	15.2	17.0	17.4
Comunicaciones	8.2	7.9	7.4
Comercio	12.1	13.0	13.9
Servicios, sector privado	11.3	9.7	9.4
Servicios, sector público	9.9	13.7	15.2
Total	100.0	100.0	100.0
Número de personas empleadas (millones)	3.3	3.5	3.7

COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA DE PAGOS

Los planes y previsiones de las diversas industrias de exportación indican que su capacidad exportadora aumentará relativamente rápido de aquí a 1965, especialmente la de las industrias del hierro y del acero, ciertos ramos de la de maquinaria y de la del papel. La expansión habrá de tomar la forma de un más alto grado de elaboración así como de una diversificación de la producción. En conjunto, el incremento de la capacidad deberá permitir que el volumen de bienes exportados aumente un 36% en el período 1960-1965, o sea cerca del 6% anual.

Se ha considerado que los mayores ingresos derivados de la exportación no deberán gastarse en su totalidad en incrementar las importaciones. Se ha fijado como objetivo un mejoramiento de la actual balanza de pagos —que en 1960 arrojó déficit— de modo que para 1965 se obtenga un superávit real de 500 millones de coronas. Esta meta responde al deseo de ampliar las posibilidades de expansión de la ayuda a los países subdesarrollados, y de fortalecer las reservas de divisas.

La Comisión ha presupuesto que en los próximos años Suecia se asociará al Mercado Común Europeo, y que la actual expansión económica mundial continuará.

En las condiciones descritas, la evolución prevista de la balanza de pagos permitiría un aumento de las importaciones equivalente casi a un tercio para el período 1960-1965. Suponiendo que la propensión a la importación se mantenga como en la década del '50, ese aumento de un tercio sería perfectamente compatible con las previsiones sobre producción, consumo, etc., incluidas en la proyección de la Comisión.

NECESIDADES FINANCIERAS PARA UN CRECIMIENTO EQUILIBRADO

Contrariamente a la práctica observada con anterioridad, la Comisión ha hecho un análisis completo de las corrientes de pagos correspondientes al crecimiento y distribución por sectores de la producción estimados para el período 1961-1965. Estas estimaciones incluyen las de cantidades tales como las correspondientes a ingresos y ahorro de las amas de casa, de las empresas y del sector público, y tributación y ... La Comisión ha concluido que existe la posibilidad de lograr la expansión prevista de las inversiones, del consumo público y privado y del comercio exterior, en una situación de equilibrio y sin que se presenten tendencias inflacionarias o deflacionarias por el lado de la demanda. Se ha prestado especial atención a los ahorros derivados de la acumulación de importantes fondos dentro del Plan Nacional de Pensiones Complementarias, los que se espera contribuyan también a mejorar el equilibrio del mercado de crédito a largo plazo. La Comisión sostiene además que un crecimiento total y equilibrado depende de que —como en el año inicial— la suma del gasto público se vea compensada en amplia medida por el ingreso público.