

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE PLANEACION

Por JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES

SE dividirá este estudio en tres partes. En la primera se examinarán las características básicas de un proceso eficiente de planeación; en la segunda se estudiará la experiencia brasileña hasta 1962; y en la tercera la experiencia brasileña después de esa fecha.

I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA PLANEACIÓN

El propósito de este inciso consiste en aportar criterios que permitan apreciar la experiencia brasileña de planeación. Se seleccionan, por ello, los aspectos útiles para un análisis crítico-posterior.

a) *Conceptos*

Se comenzará por el concepto de planeación. Landauer proporciona una definición clásica. Para él, planeación "es la dirección de las actividades económicas por un organismo social mediante un proyecto que describe en términos cualitativos y cuantitativos los procesos de la producción, que deben llevarse a cabo en un período futuro determinado".

Por tanto, las ideas fundamentales son la *dirección de un organismo* y la existencia de un *documento orientador* con datos cuantitativos. Sin duda, este concepto es el más generalmente aceptado. Según él, como se ha visto, la planeación implica la existencia de un documento orientador llamado *plan*. Sin embargo, existen concepciones más amplias. John Friednan¹ define la planeación del siguiente modo: "Es una actividad por la cual el hombre, actuando en conjunto y por medio de la manipulación y control conscientes del medio ambiente, trata de alcanzar ciertos fines, anteriormente especificados por él mismo."

De acuerdo con esta concepción, existe la planeación cuando hay objetivos claramente definidos y una acción racional para alcanzarlos. La orientación sistemática y racional por medio de un documento previamente establecido no es una condición necesaria.

b) *Prerrequisitos*

A continuación se analizan los prerrequisitos, normalmente aceptados, de la planeación. Por prerrequisitos se entienden las condiciones cuya existencia es indispensable para que haya planeación. Son cuatro, a saber: carácter deci-

sorio, existencia de una acción concreta, comprensividad y existencia de controles.

Se entiende por *carácter decisivo* el hecho de que la planeación actúe sobre una realidad concreta, tratando de modificar su evolución. Por ejemplo, un gobierno estudia la expansión reciente de algunos sectores básicos y llega a la conclusión de que, si todo lo demás permanece igual, crecerán 20% en los próximos cinco años. En vista de ello resuelve adoptar como Meta u Objetivo de su plan un incremento del 20% en esos sectores, en el próximo quinquenio. Si así lo hace, no estará modificando una realidad. El modelo adoptado es de *previsión* y no de *decisión*. Para que fuese de *decisión*, y por tanto configurase un plan, debería fijar un objetivo de crecimiento inferior, o bien superior (lo que sería más normal) al 20%.

La crítica formulada por Julien Chacel² a las metas agrícolas del plan trienal del ministro Celso Furtado se basaba justamente en este hecho. En realidad, después de calcular los niveles de la producción agrícola para 1965, resultantes del crecimiento vegetativo del sector, el Ministro de Planeación los adoptó como metas de planeación. En lo que se refiere a la agricultura, por tanto, faltaba al plan trienal un carácter decisivo.

Para que exista la planeación no basta, por ello, que el poder público manifieste su deseo de actuar sobre las realidades económicas. De hecho, no existe planeación si el único esfuerzo que se realiza es propagandístico, es decir, de divulgación de las metas con apelaciones para su realización. En un plan, es indispensable la realización de una *acción concreta*, sea por la vía administrativa o sea través del mercado.³ Como instrumento administrativo, podría citarse la prohibición de importar bienes que se producen en el país. Por ese medio se protege a la industria existente o se estimula su crecimiento. La actuación a través del mercado ocurre, por ejemplo, cuando se aumentan los impuestos al consumo de bienes de lujo. Con ello se desalienta su producción. La fórmula que se adopte no tiene importancia. Lo que hace falta es que el gobierno haga sentir, de manera concreta, su acción estimulante y reorientadora de la actividad económica.

Algunos autores incluyen como supuesto de la planeación su *comprensividad*, o sea, el hecho de que cubra todas las actividades relacionadas con el sector sobre el cual se desea influir. Este requisito es sin duda lógico, puesto que el descuido de ciertos factores destruye la racionalidad del plan, comprometiéndolo, algunas veces, de manera irremediable. Así, las medidas destinadas a perfeccionar el sector

* Versión castellana de la conferencia pronunciada en el Curso de Programa Presupuestal organizado por el Ministerio de Planeación de Brasil y publicado bajo el título "A Experiência Brasileira de Planejamento", en *Desenvolvimento e conjuntura*, año x, núm. 3, marzo de 1966, pp. 15-36, Río de Janeiro.

¹ *Introdução ao Planejamento Regional*, Fundação Getúlio Vargas, Río, 1960.

² *Revista Brasileira de Economia*, diciembre de 1962.

³ W. A. Lewis en *Planeación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, insiste especialmente sobre este aspecto.

público pueden repercutir, negativamente, sobre el sector privado como (consecuencia de una carga excesiva de impuestos), poniendo en peligro el desarrollo global cuyo estímulo se pretendía.

Puesto que la comprensividad constituye una característica que ha de buscarse al planear, difícilmente podría ser aceptada como prerrequisito. En realidad, los lineamientos generales del proceso de planeación existen con frecuencia en planes referidos a un sector limitado. Por ello, es frecuente que se consideren "planes" documentos relativos a zonas limitadas de la economía. Tal es, por ejemplo, el caso del Plan SALTE, en Brasil, como se verá más adelante.

El control parece un requisito esencial. Permite verificar, en la realidad concreta, si las cosas ocurren tal como previó el planeador. En caso de diferencias, el control orienta la adopción de medidas correctivas. Si no hay control, difícilmente puede decirse que exista una dirección de las actividades económicas con base en un proyecto, tal como lo exige la definición de planeación.

Para que exista el control, es indispensable la especificación de las metas para los diferentes períodos de su realización (cada año, cada mes o hasta cada semana). Enseguida, debe organizarse un sistema de censos estadísticos que permitan comparar lo que de hecho ocurre con lo previsto. En caso de que surjan diferencias, se adoptan medidas correctivas. En casos extremos, incluso las metas pueden revisarse.

c) Forma de preparación

A grandes rasgos podría decirse que los planes pueden clasificarse, en cuanto a su elaboración, en planes de *gabinete* y *abiertos*. Los primeros son resultado del trabajo aislado de los técnicos, que utilizan estadísticas e informaciones disponibles en el país. En el segundo caso, colaboran todos los interesados en la formulación del plan: gobierno, órganos paraestatales, empresas privadas y hasta los trabajadores.

El plan holandés, ejemplo clásico de plan de gabinete, se basa en un modelo económico representado por un sistema de 17 ecuaciones cuyos parámetros se determinan estadísticamente. Este tipo de planeación resulta posible cuando hay abundancia en el país de datos estadísticos y de informaciones en general. Es de observarse que la tarea del Comisariado del Plan en Holanda es de asesoramiento y no incluye ni controla una política económica con todos sus detalles.

El mejor ejemplo de planeación abierta es el de Francia. En ese país la elaboración del plan se realiza en dos etapas.⁴ En primer lugar, la Comisión del Plan prepara tres hipótesis globales de crecimiento, con un análisis sumario de sus implicaciones. Esas hipótesis se presentan al gobierno, que opta por una de ellas. Con base en esa elección, la Comisión del Plan calcula la demanda final, la demanda intermedia, las inversiones necesarias, etc. Con ello termina la primera etapa, que se desarrolla en el ámbito de los organismos técnicos. En la segunda etapa la planeación se abre. El gobierno convoca a las "Comisiones de Modernización", formadas por representantes del gobierno, los patrones y los trabajadores, que examinan y critican el plan en la parte relativa a sus sectores específicos. Como consecuencia del trabajo de las comisiones, se revisan los detalles del plan, se corrigen coeficientes y cálculos, etc. De este modo se llega al documento final.

Para concluir, conviene recordar la tesis de Ch. Prou,⁵

⁴ Al respecto, ver Naciones Unidas, *Planning for Economic Development*, Nueva York, 1963.

⁵ *Établissement des Programmes en Economie Sous-Developée*, Dunod, París, 1964.

según el cual la única forma de planeación que conviene a los países subdesarrollados es la abierta, principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque sólo este tipo es capaz de desencadenar un movimiento de opinión pública favorable al plan, al lograr la participación de todos los interesados. El apoyo popular se considera de gran importancia en países dinámicos y desarrollados como Francia. En regiones atrasadas o de economía semiestancada, tal apoyo no sólo es importante sino vital. Además de esto, según Prou, en los países subdesarrollados las estadísticas son muy escasas, y es preciso recurrir a fuentes primarias de información. Una planeación abierta, con la participación de todos los interesados, constituye el mejor medio de llegar a esas fuentes.

d) Metodología de la planeación

La metodología de la planeación en los países subdesarrollados puede estudiarse con dos enfoques: como se halla descrita en los libros o como ha sido aplicada en la realidad. Esta distinción se produce porque muchas técnicas descritas por los expertos en la materia no se aplicaron concretamente o fueron utilizadas con tales modificaciones y simplificaciones, que mal puede distinguirse su fuente de inspiración. En este estudio interesa, sobre todo, el aspecto práctico. Con todo, esta exposición no estaría completa sin una sucinta revisión de la metodología de la planeación en los países subdesarrollados, tal como la propugnan los teóricos.

Desde el punto de vista académico, la planeación para los países subdesarrollados puede seguir tres tipos de procesos:

- partir de cantidades globales desagregándolas en sectores y llegando al nivel de proyectos.
- partir de proyectos específicos y a través de su selección y agregación, llegar a la orientación global de la actividad económica.
- después de describir sucintamente la evolución global de la economía, seleccionar combinaciones de proyectos específicos que respondan mejor a los objetivos globales propuestos.

J. Gardelle y Ch. Prou⁶ sólo aceptan los dos primeros tipos. Por su parte, el autor considera que el documento de la ECAFE (Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente), "Programming Techniques for Economic Development, N° 1",⁷ aporta una solución intermedia entre los otros dos.

Un ejemplo clásico de la primera metodología se encuentra en las "proyecciones" de la CEPAL.⁸ Después de adoptar una hipótesis global de desarrollo, definiendo sus consecuencias en términos de importaciones, exportaciones, inversiones globales, etc., pasa a la especificación del modelo. La demanda final de los diversos bienes de consumo se calcula, principalmente, en función de la elasticidad-ingreso; las inversiones se determinan tomando en cuenta las relaciones sectoriales capital-producto, y la demanda intermedia se mide, por lo menos en principio, mediante la utilización de cuadros de insumo-producto. El último paso de la planeación de la CEPAL es la preparación de proyectos específicos.

El segundo enfoque metodológico fue presentado por Frisch. Invitado por el gobierno egipcio para opinar sobre su política de desarrollo, se encontró con una gran cantidad de proyectos sin orden de prioridad y desvinculados de una planeación global. Comenzó por hacer una tabulación de esos proyectos, tomando en cuenta sus características más

⁶ *Établissement des Programmes en Economie Sous-Developée: Quelques Experiences Methodologiques*, Dunod, París, 1964.

⁷ Bangkok, 1960.

⁸ *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico*, México, 1960.

importantes (materias primas consumidas, importaciones necesarias, inversiones, etc.). Después, por medio de técnicas de programación matemática, seleccionó una combinación de proyectos capaz de maximizar cada función preferencial. Al hacerlo, tomó en cuenta las "restricciones" impuestas por la realidad económica, como la disponibilidad de capital y la existencia de divisas. Este método se conoció como el "Oslo Channel Model". A continuación se describe la propuesta de la ECAFE.

Tal vez resulte osado sostener que la metodología propuesta por la Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente constituye un enfoque intermedio entre los dos anteriores.

Preparado por una comisión técnica presidida por Tinbergen, no podía dejar de reflejar cierto grado de sincerismo. No obstante, su contribución más interesante, contenida en los primeros cuatro capítulos, muestra justamente la forma de seleccionar grupos de proyectos que permitan alcanzar de modo más eficiente las metas globales de desarrollo, una vez que se han establecido éstas.

A grandes rasgos, tales son los principales métodos disponibles. Prou agrega que en la práctica los sistemas utilizados se resumen en dos, con refinamientos inferiores a los previstos en las lucubraciones académicas. El primero de ellos consiste en la "desagregación" de las proyecciones globales. El Plan hindú es el mejor ejemplo de este tipo de planeación, pues parte de un modelo general con especificación de cuatro sectores, llegando a través de sucesivas elaboraciones detalladas hasta proyectos específicos. El segundo tipo de planeación forma lo que Prou denomina una "combinación fundamental de proyectos". En ese sistema, los economistas de la Comisión del Plan comienzan por describir diversos tipos de estrategia del desarrollo, representadas, cada una de ellas, por un conjunto de proyectos vinculados entre sí. Con base en ese recuento inicial, el gobierno opta por una de las estrategias; a continuación, los técnicos de la planeación se encargan de preparar proyectos complementarios, calculando, al mismo tiempo, las repercusiones de la elección realizada sobre la economía global (aumento de exportaciones, necesidad de importaciones, incremento previsible del ingreso *per capita*, etc.). Según Prou, mientras el primer tipo de planeación es necesario en economías complejas como la de la India, el segundo es aplicable a economías simples, como las de Siria y Egipto. Dentro de ese contexto, una economía debe ser considerada simple cuando su examen revela imperativos económicos que no es posible rehuir. En ese caso, es indispensable una visión macroeconómica preliminar, contenida en el primer tipo de enfoque, puesto que las alternativas de política económica son claras e inevitables.

II. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE PLANEACIÓN ANTES DE 1963

De acuerdo con las explicaciones del inciso anterior, es posible realizar un examen de la experiencia brasileña. En primer término, se analizará lo ocurrido antes de 1963, o sea, el período que precede a la publicación reciente del Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social y del Programa de Acción del Gobierno.

El estudio del período anterior a 1963 se dividirá en cinco incisos: Antecedentes, Plan SALTE, Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, Programa de Metas y Programa de Estabilización Monetaria.

a) Antecedentes

El primer plan que existió en Brasil, en 1949, fue el llamado Plan SALTE. Sin embargo, antes de él hubo tentativas de orientación racional de la economía brasileña, por me-

dio de estudios y recuentos estadísticos que desembocaban en proposiciones sobre medidas concretas. A este respecto, conviene destacar los trabajos de las misiones técnicas americanas: la Misión Cooke y la Misión Abbink.

La primera de ellas estuvo constituida por un grupo de técnicos norteamericanos de diversas especialidades. Estos consultores examinaron la realidad brasileña de acuerdo con su competencia específica, sugiriendo medidas de diversos tipos. En este sentido, se cuenta con informes que comprenden desde temas bastantes generales, como energía eléctrica, textiles, educación, hasta aspectos particulares como la traducción de libros en portugués y la deshidratación de productos alimenticios. No es ésta la oportunidad adecuada de examinar el valor intrínseco de estos estudios sectoriales, pero todos ellos, aunque defectuosos e incompletos, contribuyeron al mejor conocimiento de la realidad y los problemas de Brasil.

La deficiencia fundamental del documento presentado por la Misión Cooke⁹ consiste en su falta de integración. No proporciona, en realidad, una política económica global, con especificación de prioridades, sugerencias de medidas complementarias, etc. Además de informes específicos, sólo se encuentra un informe general, de 60 páginas, que únicamente sintetiza las conclusiones de los estudios sectoriales.

La Misión Abbink, enviada en 1948, aporta una contribución de mayor contenido. Ello se debió principalmente, al hecho de que el grupo norteamericano recibió el apoyo, en los diversos sectores, de los once especialistas brasileños más destacados. Los técnicos brasileños y norteamericanos se organizaron en "comisiones" y en algunos casos en "subcomisiones" que cubrían todas las áreas significativas de la economía. Cada una de esas comisiones resumió sus trabajos en informes con análisis concretos y recomendaciones prácticas.

Además de las comisiones sectoriales, se creó una Comisión Central, en la cual participaban los jefes de ambos grupos (Octavio Gouveia de Bulhões y Abbink). La existencia de este organismo centralizador permitió que el informe general fuese más que una simple síntesis, y ofreciese sugerencias mejor integradas y una visión armónica de la política económica deseable para Brasil. De ese modo, se dio un nuevo paso hacia la verdadera planeación de la economía brasileña.¹⁰ Muchas de esas sugerencias inspiraron la acción gubernamental posterior.

b) Plan SALTE

Según indican sus siglas, ese plan abarca los aspectos de salud, alimentación, transporte y energía. Se refería al período de 1949 a 1954 y cubría exclusivamente el área gubernamental. En el sector de energía se incluyeron, en la versión original, las inversiones del sector privado, las cuales, empero, fueron excluidas posteriormente.

El cuadro 1 muestra la importancia de los diversos sectores en el plan.

CUADRO N° 1

ASIGNACIONES DEL PLAN SALTE

Transportes	51.3%
Energía	18.6%
Alimentos	12.2%
Salud	11.7%
Fondos públicos	el resto

De las inversiones en transportes, se destinaba a ferrocarriles el 70%, lo cual se explica, por una parte, por la falta de

⁹ *A missão Cooke no Brasil*, Fundação Getulio Vargas, 1949.

¹⁰ Octavio Gouveia de Bulhões, *A margem de um Relatório*, Edições Financeiras, Rio, 1950.

reposición durante la guerra, y por la otra, por la concepción, predominante en esa época, sobre la importancia relativa de los distintos medios de transporte. De las inversiones en energía, más de la mitad se destinaba al petróleo, observándose así una tendencia que se reafirmaría posteriormente.

En cuanto al origen de los recursos, se especificaba como se indica en el cuadro 2.

CUADRO Nº 2

RECURSOS PARA EL PLAN SALTE

<i>Presupuestos</i>	63.7%
Presupuesto ordinario	57.0%
Asignaciones constitucionales	6.7%
<i>Operaciones de crédito</i>	31.1%
Obligaciones del Plan SALTE	22.2%
Empréstitos del Banco do Brasil, en divisas	8.9%
<i>Disponibilidades del gobierno</i>	5.2%
<i>Total</i>	100.0%

La ejecución del Plan SALTE implicaría un aumento de cerca del 50% de las inversiones públicas.¹¹ Sin embargo, en virtud de la lenta tramitación en el Congreso, su realización se pospuso en parte al siguiente gobierno. Este, aunque realizó buena parte de las inversiones previstas, abandonó el Plan SALTE como tal. De cualquier modo, como instrumento de política económica este plan tenía la grave limitación de abarcar exclusivamente al sector público.

c) *Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el desarrollo económico*

Los trabajos de esta Comisión se realizaron de julio de 1951 a julio de 1953. Se proponía atacar los problemas fundamentales de la economía brasileña, elaborando proyectos de inversión para solucionarlos. Una parte de las inversiones, en cruzeiros, sería cubierta por el gobierno brasileño (para lo cual se creó el BNDE) y otra parte, en dólares por el EXIMBANK y el BIRD. Se preveía una inversión en moneda extranjera del orden de 500 millones de dólares. Esta cifra no se alcanzó, entre otros motivos, porque se puso en duda la capacidad brasileña de amortización, dada la escasez de divisas que ya comenzaba a manifestarse en el país.

CUADRO 3

COMISION MIXTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO
LISTA DE PROYECTOS

<i>Especificación</i>	<i>Costo en dólares</i>		<i>Costo en cruzeiros</i>		<i>Costo total en cruzeiros</i>	
		%		%		%
<i>Transportes</i>						
Ferrocarriles	154 979	37.7	7 671	54.7	10 627	48.6
Carreteras	6 661	1.7	—	—	135	0.6
Puertos	37 811	9.8	730	5.2	1 496	6.8
Navegación costera	29 147	7.6	417	3.0	1 007	4.6
<i>Energía Eléctrica</i>	129 746	33.4	4 603	32.8	7 229	33.1
<i>Diversos</i>	37 985	9.8	598	4.3	1 368	6.3
<i>Total</i>	387 329	100.0	14 019	100.0	21 862	100.0

La lista de los proyectos preparados proporciona una imagen de los campos preferenciales de la inversión de la CMBEU.

De acuerdo con las cifras del cuadro 1, los ferrocarriles seguían siendo objeto del esfuerzo principal. La energía eléctrica adquiere importancia, lo que se debe al hecho de que los proyectos en cuestión comprenden al sector privado. El cuadro 4 muestra el monto de los empréstitos concedidos o pendientes.

En la lista de los empréstitos pendientes se observa que la mitad se refiere a los ferrocarriles. Esto se produjo porque se condicionaba la concesión del empréstito a la transformación de los ferrocarriles gubernamentales en empresas de economía mixta, lo cual se realizó posteriormente, al crearse la Red Ferroviaria Federal, S. A.

¹¹ *Conjuntura Económica*, mayo de 1950.

CUADRO 4

CMBEU— EMPRESTITOS CONCEDIDOS Y PENDIENTES AL 31/12/53

<i>Especificación</i>	<i>Empréstitos concedidos</i>		<i>Empréstitos pendientes</i>	
	<i>En dólares</i>	%	<i>En dólares</i>	%
Ferrocarriles	41 500 000	22.9	98 391 000	49.2
Energía	102 230 000	56.4	27 516 000	13.8
Puertos	—	—	46 247 000	23.1
Navegación	—	—	24 235 000	12.1
Industria	11 460 000	6.3	—	—
Agricultura	23 000 000	12.7	—	—
Carreteras	3 000 000	1.7	3 661 000	1.8
<i>Total</i>	181 190 000	100.0	200 050 000	100.0

Al analizar críticamente el trabajo de la CMBEU, es preciso reconocer que constituyó un primer paso efectivo para la planeación de la economía brasileña. En primer término,

su trabajo no se realizó en el marco, un tanto formal, de las comisiones y subcomisiones. En realidad, hubo un trabajo efectivo de los economistas brasileños y norteamericanos, que

intentaron, en primer lugar, obtener una visión global de la economía brasileña, emprendiendo después, con firmeza, la preparación de proyectos específicos.

Su visión global de la economía brasileña,¹² presentada en dos tomos de 350 y 180 páginas, constituyó el estudio más completo realizado en el país hasta ese momento. Se incluyeron en él estadísticas especiales y cálculos originales sobre el ingreso nacional, la balanza de pagos, etc. Además, lo que dio a los trabajos de la Comisión Mixta el carácter de planes, tal como se definieron en la primera parte, es el hecho de que su visión global fue acompañada de proyectos para los cuales se habían previsto fuentes de financiamiento internas y externas. Los trabajos de la CMBEU constituyeron, además, una experiencia en que se inspiró el Programa de Metas, primera tentativa de proporcionar al país una planeación amplia.

d) *El Programa de Metas (1956-1960)*

El Programa de Metas constituyó el primer plan realmente llevado a cabo en el país. Estuvo formado por treinta objetivos o "Metas" a alcanzar durante el quinquenio. La selección de esas metas fue fundamentalmente empírica: se enlistaron "puntos de estrangulamiento" que impedían el desarrollo del país, y los incrementos de la producción necesarios para eliminarlos fueron transformados en metas. Conviene señalar que para determinar esas metas se analizaron las demandas sectoriales y se prepararon proyecciones de la expansión vegetativa de la oferta. Del mismo modo, se determinaron las necesidades de inversión en cruzeiros y en dólares. En este trabajo no sólo fueron escuchados los puntos de vista de todos los sectores gubernamentales interesados, sino también los representantes de la iniciativa privada. La oficina técnica de la CEPAL y el BNDE¹³ preparó un interesante esquema del proceso de planeación de las metas.

El análisis de la distribución de las inversiones ofrece, por otro lado, una visión de los nuevos rumbos que se trató de imprimir a la economía del país.

CUADRO 5
PROGRAMA DE METAS: INVERSIONES
REQUERIDAS

Energía	43.4%
Transportes	29.6%
Alimentación	3.2%
Industrias Básicas	20.4%
Educación	3.4%
<i>Total</i>	<u>100.0%</u>

Así, puede observarse que el sector energético se vuelve el más importante. En los transportes las inversiones son relativamente menores, y un examen más detallado mostraría que las carreteras absorben la parte más importante de las inversiones en el sector. Lo que refleja, empero, con mayor claridad, la nueva orientación de la política económica, es el porcentaje de 20.4% destinado a las industrias básicas. Estas inversiones crearían en Brasil una importante industria de bienes de capital y de consumo durable. Debe observarse, por otro lado, la escasa importancia que se dio al rubro de alimentación. Ello refleja el papel secundario que se concedió, en el período, a la agricultura, lo que no dejaría de tener efectos negativos posteriores.

El análisis crítico permitiría indicar, en primer término,

¹² Ver *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico - Relatório Geral* - INCE - Rio, 1954.

¹³ Centro de Desarrollo Económico CEPAL - BNDE, *Quinze anos de Política Econômica no Brasil*, Rio, 1964 (mimeografiado).

que el Programa de Metas constituyó la primera, y hasta ahora la única tentativa de dirigir la economía brasileña en los términos de una verdadera planeación. El Programa de Metas tuvo un carácter decisivo, porque pretendía reorientar la economía del país, preparando metas que no serían alcanzadas sin una acción efectiva del gobierno. Por otro lado, para llegar a las cifras previstas se echó mano de toda la gama de instrumentos de política económica. Además, el Programa de Metas no careció de un sistema de control, aunque imperfecto y poco sistemático. Finalmente, debe señalarse que en la preparación de las metas existió la colaboración de todos los interesados, inclusive de la iniciativa privada, lo que constituye un requisito de suma importancia en la programación en los países subdesarrollados, como se dijo en la primera parte.

El principal defecto del Programa de Metas fue la ausencia de una visión global de la economía brasileña. A primera vista, la concepción en que se fundó parecía correcta y aceptable: esos puntos de estrangulamiento eran tan visibles y críticos que parecía inatacable la decisión de concentrar los esfuerzos en ellos, independientemente de cualquier concepción global de la realidad económica. Con ello, no obstante, se cometía un error metodológico señalado en la parte introductoria, consistente en actuar en una economía compleja como la brasileña por medio de un conjunto de proyectos tomados aisladamente. Como quedó demostrado, ese tipo de planeación sólo resulta aceptable en economías simples, como la egipcia, en que la realidad económica impone un reducido número de alternativas de acción concreta.

La aplicación de ese método al Brasil generó una serie de fuertes desequilibrios, tales como:

- la aceleración del proceso inflacionario;
- el agravamiento de la concentración de la actividad industrial en unas cuantas regiones;
- la intensificación de los desequilibrios de la balanza de pagos.

Estos desajustes alcanzaron tal magnitud que llevaron a Brasil al borde de un "punto de ruptura" del desarrollo. Debe señalarse, sin embargo, que los desequilibrios observados eran hasta cierto punto inevitables, y que, durante el quinquenio de las Metas, fue posible mantenerlos dentro de límites soportables, registrándose una tasa de desarrollo muy rápida. Por tanto, el problema sólo se difirió, correspondiendo a la siguiente administración enfrentarse a condiciones especialmente desfavorables.

Concluido el análisis, conviene señalar que aun aceptando la concepción de la planeación que se apoya en un conjunto de proyectos, el Programa de Metas es susceptible de ciertas críticas. Como se indicó, de acuerdo con esa metodología los proyectos deben integrarse dentro de "combinaciones fundamentales". Empero, la planeación analizada reveló, frecuentemente, completa falta de integración de los diversos proyectos. Los desequilibrios resultantes no tuvieron consecuencias más graves, porque el ingreso excepcional de recursos externos permitió corregir parcialmente, con importaciones, los desajustes sectoriales registrados.

e) *El Programa de Estabilización Monetaria 1958-1959*

Este programa constituyó una tentativa retrasada de conferir un ámbito global a la planeación de la administración Kubitschek. El hecho de que haya sido preparado independientemente del Programa de Metas se explica, en parte, porque sus objetivos estabilizadores entran frecuentemente en contradicción con el "afán de desarrollo" de las Metas. A continuación se describen, en primer término, sus características generales, para pasar, en seguida, a su análisis crítico.

Los objetivos propuestos por el Programa de Estabilización (PE) consistían en contener, en la medida posible, el proceso inflacionario, en 1958, y reducirlo a 5% en 1959. La forma de obtener este resultado se derivó de la interpretación propuesta sobre lo que venía ocurriendo en la economía brasileña en los últimos años.¹⁴ Según el PE, en el decenio anterior se observó el siguiente crecimiento anual medio de las principales variables:

Producto interno bruto	5.1%
Medios de pago	20.4%
Precios	14.4%

Con base en el examen de estos datos se concluyó que todo aumento en los medios de pago que no fuese compensado por el crecimiento del PIB se reflejaría en una elevación de los precios. De ello se dedujo que, para estabilizar la moneda, era preciso lograr un incremento de los medios de pago igual (o un poco mayor) al del Producto Interno Bruto.

Establecida esta premisa, se investigó la causa de la desmedida expansión de los medios de pago. La tarea no fue difícil: se resumía en las continuas emisiones provocadas por los crecientes déficit del presupuesto público. En vista de ello, fue posible definir una política de estabilización que se resume en lo siguiente:

OBJETIVO: expansión de los medios de pago igual a la del PIB.

MEDIDAS:

a) *básicas*

- eliminación de las emisiones excesivas;
- para ello, eliminación del déficit del presupuesto público.
- para eliminar ese déficit, aumento de los ingresos y reducción de los gastos.

b) *secundarias*

- restricción del crédito,
- reajuste de los salarios con base en la elevación del costo de la vida.

El PE utilizaría, sin duda, un conjunto de instrumentos perfectamente capaces de lograr el anhelado objetivo de la estabilidad monetaria. Con todo, no permitiría garantizar la continuación del desarrollo económico, porque se colocó dentro de una perspectiva estrictamente monetaria, o sea, porque consideró los aspectos monetarios del problema, sin tomar en cuenta sus vinculaciones con el desarrollo. Ignoró, por ejemplo, el hecho de que, como consecuencia de la inflación, los salarios reales medios eran inferiores a los observados al momento de los reajustes. Propugnó, por tanto, un reajuste salarial y después la estabilización de los precios. Según se mostró en la época, esto tendría como consecuencia un aumento de 20% en los salarios reales, con una repercusión desfavorable sobre el esfuerzo de inversión.¹⁵

Del mismo modo, la restricción de los créditos se emprendió sin las precauciones necesarias para evitar reducciones en las inversiones o en el nivel de operaciones de las empresas.

Para concluir el examen del PE, conviene plantear la cuestión relativa a explicar por qué un gobierno "con afán

de desarrollo" emprendió un programa que podía comprometer el dinamismo de la economía. La explicación es simple y muestra otra característica del PE. En la restricción de las inversiones, inevitable dentro de la orientación "monetarista" adoptada, se trató de preservar las "Metas", transfiriendo a los demás sectores de la economía el esfuerzo de contención. Esto se realizó principalmente por medio de la canalización de créditos a los sectores incluidos en el Programa de Metas. Como el sector público tenía una participación más que proporcional en las "Metas", ello se reflejó en la creciente absorción, por parte del gobierno, del crédito generado por el sistema bancario.

III. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE PLANEACIÓN DESPUÉS DE 1963

Después de 1963 las experiencias de planeación revisten un interés excepcional. En realidad, la ingerencia de factores políticos hizo que, en un corto lapso, surgiesen dos planes diferentes: "Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-1965" y "Programa de Acción Económica del Gobierno 1964-1966".¹⁶

La importancia de estos documentos estriba en que ambos intentan incorporar y perfeccionar las anteriores experiencias brasileñas en materia de planeación. Ambos plantean como objetivo central lograr la contención del proceso inflacionario sin interrumpir el desarrollo. También resulta de interés el hecho de que el Plan Trienal y el Programa de Acción fueron preparados por grupos de orientación ideológica diferente. Su confrontación ilustrará, por tanto, el grado de acuerdo a que se llegó en Brasil en cuanto a la política de desarrollo.

Finalmente, debe señalarse que, en ambos planes, se hicieron públicos documentos de cerca de 200 páginas, con la indicación de que se trataba de síntesis de trabajos más amplios. Sin embargo, es público y notorio que en los dos casos los documentos completos contenían poco más que la versión "sintética" ofrecida al público.

El análisis que sigue se dividirá en dos partes, una descriptiva y otra crítica.

A. *Análisis descriptivo*

El Plan Trienal y el Programa de Acción deben examinarse desde tres puntos de vista diferentes, a saber: las metas globales, las medidas de contención de la inflación, y los modos y medios de preservar el desarrollo en el marco de una política de estabilización de la moneda.

a) *Metas globales*

El examen de las metas globales de ambos planes revela una gran semejanza entre ambos. Esto ocurre en todos los demás aspectos que se examinan posteriormente. El cuadro 6 lo demuestra.

El simple examen de las cifras del cuadro revela el objetivo central de ambos documentos, es decir, la contención del proceso inflacionario en 25% y 10%, sin renunciar a un elevado ritmo de crecimiento, calculado en cerca del 7% al año. Al respecto, los dos documentos son prácticamente idénticos. En lo que se refiere a las tasas globales de crecimiento de la agricultura y la industria, se comprueba lo siguiente: para la industria el Plan Trienal es poco más exigente que el plan que lo sucede, previendo un crecimiento de 11% al año contra cerca del 9.6% del

¹⁴ Ministerio de Hacienda, *Programa de Estabilização Monetária para o Período de Setembro de 1958 a Dezembro de 1959*, Imprensa Nacional, Río, 1958.

¹⁵ Ver al respecto *Desenvolvimento & Conjuntura*, nº 12 de 1958.

¹⁶ Divulgados respectivamente por la Presidencia de la República en diciembre de 1962 y por el Ministerio de Planeación y Coordinación Económica en noviembre de 1964.

CUADRO 6

METAS GLOBALES DEL PLAN TRIENAL Y DEL PROGRAMA DE ACCION

Metas	Plan Trienal (PT)	Programa de Acción (PA)
Expansión del PIB	7%	6 a 7% a.a.
Expansión industrial	11% a.a.	9.6% a.a.
Expansión agrícola	mismo ritmo del período anterior	aceleración del ritmo
Tasa de inflación 1er. año	25%	25%
Tasa de inflación 2o. año	10%	10%

PA. En cambio, en lo que se refiere a la agricultura, el PT pretende tan sólo mantener el ritmo de crecimiento del período anterior, mientras que el PA plantea la elevación de ese ritmo. En esto, tal vez, se encuentre la única diferencia entre los dos documentos en lo que se refiere a las metas globales: el PT, se limita a extrapolar el crecimiento de los años anteriores, considerándolo, por tanto, satisfactorio, y el PA plantea un crecimiento en las disponibilidades de bienes provenientes del sector primario. Como ninguno de estos documentos propone formalmente una cifra para el sector agrícola en conjunto, el asunto no se aborda tampoco en este estudio.

b) Medidas para contener la inflación

En este aspecto, un análisis inicial del PT y del PA muestra que poco difieren del Programa de Estabilización 1958-1959. Esto implica reconocer la importancia *estratégica* de los factores monetarios, lo que no significa, sin embargo, ignorar los aspectos reales del problema, como se verá en el siguiente párrafo. Justamente la consideración de los factores reales explica el hecho de que ambos evitaran la brusca terminación de la inflación pretendida por el Programa de Estabilización.

El cuadro 7 resume las opiniones del PT y el PA sobre estos puntos, resaltando la semejanza de sus concepciones.

CUADRO 7

PROCESO INFLACIONARIO SEGUN EL PLAN TRIENAL Y EL PROGRAMA DE ACCION

	Según el PT	Según el PA
<i>Causas</i>		
a) general	Crecimiento de los medios de pago mayor que el del PIB	ídem
b) específica	Déficit presupuestal	ídem
<i>Remedios</i>		
a) genérico	Crecimiento de los medios de pago igual al del PIB	ídem
b) específicos	— elevación de impuestos — reducción de gastos — captación de recursos del mercado de capitales, por parte del gobierno — movilización de recursos monetarios por parte del gobierno	ídem, pero distribuidos en diversos capítulos

c) Forma de preservar el desarrollo

Este es uno de los aspectos más importantes de ambos documentos, puesto que propone soluciones originales al problema. En realidad, en ninguna otra parte del mundo se intentó, hasta ahora, dotar a un programa de contención de precios del tipo de precauciones descritas en seguida, destinadas a la preservación de un elevado ritmo de crecimiento. En esto, por tanto, más que en cualquier otro capítulo, el PT y el PA revelan un parentesco próximo. Resulta fácil com-

prender que la tentativa de mantener un elevado dinamismo debía tener como precaución principal la preservación de los niveles de inversión pública y privada. Por ello, no podía ignorarse el problema de los salarios. En realidad, se dice que el Programa de Estabilización comprometía el desarrollo, al ignorar el papel, en la formación de ahorros, de la disminución de los salarios reales provocada por la inflación. Puede sintetizarse, por ello, la posición del PT y el PA en relación a las inversiones públicas, a las privadas y a los salarios (cuadro 8).

CUADRO 8

PRECAUCIONES DESTINADAS A PRESERVAR UNA ELEVADA TASA DE DESARROLLO

	PT	PA
En cuanto a las inversiones públicas	Excluidas de la reducción de los gastos públicos.	Idem
En cuanto a las inversiones privadas	Elevar los créditos al sector privado, al ritmo del aumento de precios y del producto real	Idem, en la proporción del incremento de los medios de pago o del PIB a precios corrientes
En cuanto a los salarios	No precisa	Reajuste con base en el salario real del período anterior

El primer aspecto no requiere mayores comentarios. Cuando más debería decirse que esa regla no siempre era respetada íntegramente. Se preservaban las inversiones públicas "en la medida posible".

La segunda medida exige una explicación preliminar. La contención del proceso inflacionario desalienta al sector privado, fundamentalmente a través de una restricción crediticia. Al disponer de menos créditos, el empresario, en primer lugar, abandona sus planes de inversión, dedicando a las operaciones corrientes los recursos previstos con aquel fin. En una segunda fase, al persistir las dificultades financieras, los niveles de operación de la empresa se reducen a fin de economizar capital en giro. Para evitar este resultado, los planificadores brasileños trataron de lograr que el crédito al sector privado se expandiese al ritmo de elevación de los precios (y por tanto de los costos), incrementado en el porcentaje de expansión del producto. Con ello se impedía que las empresas se paralizaran, al aumentar sus líneas de crédito menos que sus costos o su producción física. En ese sentido, la propuesta del Plan Trienal y las dos propuestas del Programa de Acción son equivalentes, como puede mostrarse por medio de ejemplos sencillos. Supóngase que, de acuerdo con los datos aproximados del Programa de Estabilización 1958-1959, existen las siguientes tasas de expansión en el Brasil:

PIB (real)	5%
Medios de pago	20%
Precios	15%

De acuerdo con lo que se ha dicho, la protección de las inversiones del sector privado exigiría una expansión de 5%, para hacer frente a un aumento del PIB o del producto real, y un aumento de 15% para cubrir el incremento de los precios o los costos. Sería un total, por tanto, de 20%. El PT sugiere la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Aumento de empréstitos} &= \text{aumento de precios} + \text{aumento del producto real} \\ 20\% &= 15\% + 5\% \end{aligned}$$

El PA ofrece esta alternativa:

$$\begin{aligned} \text{Aumento de empréstitos} &= \text{aumento del PIB a precios corrientes} \\ 20\% &= (15\% + 5\%) \\ \text{Aumento de empréstitos} &= \text{aumento de medios de pago} \\ 20\% &= 20\% \end{aligned}$$

En cuanto a la última fórmula, conviene explicar que el PIB a precios corrientes resulta de la suma al PIB real (5%) de la elevación de los precios (15%). Con todo, lo importante del análisis precedente es el hecho de que las tres fórmulas se encaminan al objeto previsto. Las alternativas sugeridas por el PA sólo perfeccionan la propuesta del PT. Sobre todo la segunda, que vincula la expansión de crédito a los medios de pago, constituyó un progreso significativo, en virtud de su fácil y pronta aplicación.

La diferencia entre los dos planes radica en su actitud frente a los salarios. El PA reconoce, con realismo, que el proceso inflacionario provocó una baja permanente de los salarios reales y que el intento de ignorar ese hecho puede causar tropiezos en el desarrollo, en la medida en que puede provocar una reducción del margen de ahorro. El PT prefirió ignorar el problema, lo cual tal vez se explique por la resistencia de un gobierno "trabalhista" * a medidas que serían inevitablemente mal recibidas por los sindicatos.

Al respecto, pueden bastar algunas observaciones rápidas. El país enfrentaba serios problemas cambiarios cuan-

do se prepararon los dos planes. Las soluciones encontradas en uno y otro no fueron tan distintas como podría suponerse a primera vista. Tanto el PT como el PA buscaban un incremento de las exportaciones. Para demostrar que el esfuerzo previsto no era muy diferente, en los dos casos, basta recordar que el primero establece para 1965 una exportación de 1,511 millones de dólares, y el segundo, de 1,519 millones de dólares. La diferencia fundamental entre ellos está en el papel atribuido a los capitales extranjeros. El PT esperaba un ingreso anual de 400 a 500 millones de dólares. El PA espera en 1965 nada menos que 1,090 millones de dólares, y en 1966 un total de 711 millones de dólares. De estos totales, los organismos financieros internacionales deberían aportar respectivamente 795 y 481 millones de dólares. En cuanto a las inversiones directas, ambos concuerdan en un ingreso anual medio de 100 millones de dólares.

B. Análisis crítico

Al iniciar un análisis crítico de los dos planes elaborados en el país después de 1963, conviene destacar que ambos se inspiraron en un modelo común, cuyo objetivo era la contención de la inflación sin interrumpir el desarrollo. En síntesis, este objetivo se obtendría del siguiente modo:

- incremento de los medios de pago igual al del producto interno bruto,
- obtención de este resultado sin reducción alguna en los niveles de las inversiones públicas y privadas.

Si se ubica el problema en los términos de una teoría del desarrollo, se diría que se trataba de contener la inflación, sustituyendo concomitantemente, un ahorro forzoso por un ahorro voluntario. Es preciso examinar, sin embargo, cada uno de estos planes separadamente, investigando hasta qué punto reúnen los requisitos de una correcta planeación, descritos en la primera parte.

a) PLAN TRIENAL

El PT posee, sin duda, un carácter decisivo. Al llevarse a cabo aceleraría fuertemente el ritmo de desarrollo del país. El hecho de que sólo extrapole la expansión agrícola de los dos años anteriores se debió a que el ritmo observado entonces se consideró satisfactorio. En cuanto a la acción concreta sobre la realidad económica, el PT preveía diversos instrumentos de innegable eficacia. En cuanto a las demás características de un buen plan, como la existencia de controles, la participación de todos los interesados en su elaboración, etc., es difícil formular un análisis respecto al PT. De hecho, ante la inestabilidad del gobierno bajo el cual se elaboró, fue virtualmente abandonado inmediatamente después de su publicación. Por ello, podría pensarse que si se hubiese llevado a cabo, el documento de síntesis presentado entonces habría pasado a comisiones sectoriales, que lo especificarían, convirtiéndolo en un instrumento idóneo para la orientación de la economía. Esta es, sin duda, una hipótesis, pero de cualquier modo no puede continuarse con el examen del PT.¹⁷

b) EL PROGRAMA DE ACCIÓN

El PA exige un análisis más cuidadoso puesto que pretende constituir la actual política económica del Brasil. Será

* Del "Partido Trabalhista Brasileiro", al que pertenecía la administración.

¹⁷ Ver J. P. Almeida Magalhães, *Revista Brasileira de Economia*, diciembre de 1962.

examinado en cada uno de los tres aspectos del plan sugeridos en la primera parte: prerrequisitos, forma de elaboración y metodología.

b-1) Prerrequisitos

En primer lugar, se encuentra el aspecto decisivo. Indudablemente, el PA pretende actuar en todos los aspectos fundamentales de la realidad brasileña, conteniendo la inflación y acelerando la tasa de desarrollo. En cuanto a la acción concreta, se define de modo perfectamente satisfactorio en lo relativo a los aspectos financieros. El gobierno está capacitado para lograr los resultados propuestos de reducción del déficit presupuestal, contención del crédito, etc., utilizando sus medios normales de acción. En lo que se refiere al estímulo al desarrollo, aunque se esbozan algunos instrumentos de acción, resultan débiles ante la magnitud de los resultados que se pretende alcanzar.

La principal deficiencia del plan actual se refiere, sin embargo, al precario *sistema de control*. En lo que atañe al desarrollo, éste es prácticamente inexistente. Cuando mucho se dispone de datos muy precarios, obtenidos semestralmente. Se desconoce, por otro lado, si se intenta observar de cerca la evolución de sectores vitales, como la industria. Hasta hace algún tiempo, se disponía de datos mensuales sobre la producción manufacturera del país. No se realizó ningún esfuerzo para reiniciar esas estadísticas. Al mismo tiempo, no se conoce ningún intento de acción correctiva sistemática, en el caso en que los datos reales fuesen diferentes a los previstos, no obstante que esto es fundamental para cualquier sistema de control.

En lo que se refiere a la parte financiera, en sentido amplio, se establecieron algunos mecanismos de control. Estos son, empero, defectuosos e insuficientes. Así, sólo se verifica si la expansión *global* del crédito al sector privado es proporcional al crecimiento de los medios de pago. Sin embargo, dentro de la lógica del PA, esa expansión debería ser, para cada empresa aisladamente considerada, por lo menos proporcional a la expansión de los costos. A menos que esto suceda, las empresas reducirán sus inversiones e incluso su nivel de operaciones. Los actuales planificadores brasileños no pueden saber con precisión si esto está ocurriendo y todo indica que esa norma no está siendo obedecida.

En cuanto a los salarios, el objetivo consistía en mantener el nivel real medio de los últimos veinticuatro meses. En términos de control, esa política exige estadísticas mensuales de los salarios reales de las principales categorías ocupacionales del país. Sin embargo, las mejores fuentes disponibles indican que nada se ha intentado en tal sentido.

b-2) Forma de elaboración

El PA fue esencialmente un *plan de gabinete*, elaborado sin la consulta previa de la mayoría de los interesados. Al respecto, se llegó a extremos tal vez no igualados, en ninguna época, en cualquier parte del mundo. De este modo, se sabe que muchos órganos del propio gobierno y de gran importancia en la fase ejecutiva, no fueron escuchados (o sólo formalmente) respecto a programas de sus sectores específicos. Además de esto, después de concluido se mantuvo en el más riguroso sigilo, circulando de modo limitado y con carácter "secreto" en los órganos técnicos del gobierno. Sólo en noviembre de 1964 se hizo pública la síntesis del PA, cuando ya se hallaba en ejecución desde casi seis meses antes.

En todo caso, lo que mejor demuestra el carácter, no sólo de gabinete sino *secreto* del PA, es lo ocurrido posteriormente. Ante el clamor público de que el PA se sometiese a debate, el gobierno creó el CONSPLAN. Este órgano se integró con un número restringido de especialistas y representantes de la iniciativa privada, y no constituía, por cierto, el marco ideal para las discusiones, aunque representaba un primer

paso en este sentido. Lo que sucedió, empero, fue lo siguiente: uno de los miembros del CONSPLAN, el economista Dias Leite, presentó una serie de objeciones al modelo en que se inspiró el PA. En lugar de un debate constructivo en torno a esas ideas, el país se sorprendió ante una violentísima reacción de la propia Secretaría Ejecutiva del CONSPLAN (hecho inaudito en el país o fuera de él), reacción que constituyó prácticamente el fin de ese organismo. De hecho, después de algunos debates *secretos* en torno al documento Dias Leite, nunca más se oyó hablar del CONSPLAN. El aspecto más curioso de ese episodio es que las tesis defendidas por el referido consejero, sintetizaban una concepción que él defendía, públicamente, de tiempo atrás. Todo llevaba a creer, por tanto, que al designar a Dias Leite para el CONSPLAN, el gobierno deseaba confrontar sus opiniones con las adoptadas oficialmente. La respuesta preparada por la Secretaría Ejecutiva de ese organismo esclareció el asunto: se pretendía que los consejeros se dedicasen a examinar los pormenores de las medidas contenidas en el PA, sin derecho a opinar sobre las medidas propiamente dichas. Así se confirmaba, por tanto, el aspecto "cerrado" del PA.

b-3) Metodología

Desde el punto de vista teórico, la metodología empleada fue sumamente elemental. Se utilizó un modelo global sencillo y proyecciones sectoriales realizadas con precisión variable. Debe reconocerse, sin embargo, que la disponibilidad de estadísticas, tiempo y personal calificado, difícilmente permitía un mayor refinamiento.

Considerando el problema desde el punto de vista práctico, es innegable que el PA, como el PT, trató de aprovechar lo mejor de la experiencia brasileña anterior en materia de planeación. Se encuentra en él un esquema financiero del tipo utilizado en el Programa de Estabilización, objetivos sectoriales como los del Programa de Metas, y mayor integración de todas las medidas sugeridas. El principal defecto del PA al respecto fue que se quedó a mitad del camino, sin descender a especificaciones sectoriales como en el caso de las Metas.

b-4) Observaciones finales

Al contrario del Programa de Metas, el PA no tuvo una aplicación concreta. Después del primer intento, se llegó a concluir que era imposible obtener en dos años y medio los objetivos de desarrollo y contención de la inflación. Por ello, ya en 1965 se optó por el último objetivo, abandonando temporalmente el primero.¹⁸ Para todo propósito práctico, esto significó el abandono del PA, que pasó a ser simplemente un documento destinado a atender las exigencias de la Alianza para el Progreso.

CONCLUSIÓN GENERAL

Después de los primeros pasos, representados por los trabajos de las comisiones mixtas, Brasil realizó tentativas más serias de planeación que culminaron en el Programa de Metas. Después de 1963, a pesar del avance metodológico representado por el Plan Trienal y el Programa de Acción, el país retrocedió en términos de política económica planeada. El PA fue virtualmente abandonado, después de una primera tentativa. En consecuencia, a pesar de toda la propaganda al respecto, Brasil no constituye actualmente una economía planeada. Sólo se podría hablar de planeación en caso de que se adoptara la definición más amplia y menos exacta de Friedman, que exige sólo una dirección racional de la economía, omitiendo la existencia de un documento orientador.

¹⁸ Recientemente se ha anunciado un incremento del PIB en 1965 de 5% entre el primer semestre de ese año y el primero de 1964. Con todo, ello se debe a un excepcional incremento del café, lo cual no es significativo.