La Importancia de la Discusión

Por Gerardo L. Pagaza

EN octubre de 1962 Comercio Exterior *abrió sus páginas al debate que esperaba sobre el plan mexicano de desarrollo económico y social que se había presentado unos días antes en la OEA. El hecho de que tal debate no haya tomado hasta el momento la forma prevista, porque el plan todavía no es del conocimiento público, pone de manifiesto que el país no pasa aún de las etapas iniciales de la planeación. La experiencia mundial señala, en efecto, que los planes elaborados por los organismos planificadores del gobierno no son otra cosa que proposiciones tentativas que serán modificadas en magnitud y composición al llegar a las etapas de su realización.*

La ausencia de un debate público sobre el plan de desarrollo es de implicaciones graves, pues la planeación no se llevará a cabo de manera efectiva hasta que el plan se haya ajustado a las modificaciones que imponga la información que presenten todos los organismos, instituciones y sectores económicos afectados, y después de analizar las propuestas que formulen; sin consultas previas, el plan no constituirá otra cosa que un presupuesto de los gastos gubernamentales con previsiones más o menos acertadas sobre el comportamiento de la economía. Aún si el plan tuviera carácter obligatorio para todos los sectores, sería necesario obtener la información complementaria que los afectados pueden proporcionar; y con un plan "indicativo" como parece ser el proyectado resulta doblemente necesaria esta actitud.

En los últimos 15 años México ha avanzado considerablemente en materia de planeación económica y social, pero es evidente que tales avances no han quedado adecuadamente registrados en el terreno de los hechos. Resulta claro también que los principales obstáculos a que se enfrentaba el país en el pasado persisten en la actualidad y que no se han formulado todavía adecuadas soluciones a los principales problemas técnicos y políticos de la planeación. Se ha considerado interesante, por ello, presentar en esta sección un estudio sobre el tema preparado hace tres lustros, el cual, al reseñar los avatares de la planeación en México, señalaba ya las causas de su debilidad. Entre otras cosas se hacía notar entonces que "el fracaso de México para desarrollar la planeación en el gobierno, se debe sobre todo a la falta de instrumentos. Para planear es necesario contar con información, conocer la potencialidad de los recursos existentes y lo que es factible hacer con ellos. Los problemas deberán conocerse y comprenderse antes de idear los medios para superarlos. México padece una gran falta de información". No cabe duda alguna que los sistemas de información mexicanos han mejorado notablemente en los últimos años, pero aun con tal avance las deficiencias siguen siendo graves.*

La falta de informaciones estadísticas completas no constituye, sin embargo, un obstáculo insuperable para la planeación. Además de desarrollar cualquier esfuerzo posible para enriquecer las estadísticas, los planificadores pueden remediar en parte sus problemas incrementando el acopio de proyectos, operación que constituye una de las partes principales de la fase inicial de la planeación. Un alto número de proyectos permitirá incluir en el plan de desarrollo sólo aquellos que muestren solidez tanto técnica como económica y que además puedan ser efectivamente realizados en su conjunto. Será también posible en esta forma incluir todos *los programas de mayor ventaja relativa, excluyendo aquellos de menor trascendencia cuyas características intrínsecas o cuya importancia para una dependencia específica o para un determinado sector podían haber llevado a considerar seriamente su inclusión. La abundancia de proyectos permitirá también que tanto en las fases preparatorias como en el diseño final del plan, se estudie la complementaridad técnica de todos los proyectos de tal modo que reciban prioridad las consideraciones de índole general y no las de cada dependencia o sector.*

De otro lado, las previsiones del plan no deberán exceder en ningún caso las posibilidades reales de la economía en el término previsto por el plan. Tal cosa, sin embargo, puesto que se basa en un pronóstico sobre el comportamiento de la economía, incluye un cierto margen de error, sobre todo en los primeros planes del país, lo cual hace pensar en la conveniencia de utilizar en la práctica las previsiones máximas, esto es, las que correspondan a los pronósticos más optimistas. Esta selección implica eludir la posibilidad de que algunos recursos permanezcan ociosos, mediante el riesgo de que se presente escasez de recursos en proyectos importantes, pero de este modo, dada la generación de demanda de bienes y servicios que se provoca, es posible crear un poderoso estímulo de la producción.

Con base en las observaciones anteriores, puede subrayarse otro aspecto de la planeación que merece especial atención en el momento presente. Toda planeación económica y social constituye desde sus raíces un problema político que ha de resolverse de acuerdo con los organismos, instituciones y fuerzas de esta índole que actúan en el país en el momento de la planeación, pero constituye también un problema esencialmente técnico que no podrá resolverse a menos que se utilicen las herramientas adecuadas. El Prof. Tinbergen ha escrito en el artículo que reproducimos más adelante una versión simplificada de las dificultades técnicas implicadas en un plan. Independientemente de su valor técnico, esta versión podría alcanzar uno de sus evidentes propósitos, si consigue despertar entre los técnicos del país la inquietud cuya cristalización mediante el trabajo puede permitir que se den soluciones técnicas adecuadas al plan que finalmente ha de realizarse.

Además del resumen histórico sobre la planeación en México y del artículo del Prof. Tinbergen, publicamos en esta ocasión una síntesis del plan venezolano de desarrollo, de acuerdo con las versiones que el organismo respectivo (Cordiplan) dio a conocer a la prensa de su país hace poco tiempo. Vale la pena recordar con este motivo la observación formulada cuando se conocieron otros planes de desarrollo latinoamericanos, conforme a la cual se critica la abundancia de propósitos y previsiones y la escasez de instrumentos para conseguirlos. Parecería en realidad que la necesidad de plantear explícitamente en los planes las metas de desarrollo que tan impacientemente esperan nuestros pueblos, ha provocado que en casi todos ellos pasen a segundo término las comunes carencias y la descripción técnica de los caminos erizados de obstáculos que configuran la instrumentación del plan. Pero esta última es, verdaderamente, la única descripción que puede arrogarse el título de plan.

---

* *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 1, Vol. VII. "La Administración Pública Mexicana" de Wendell Karl Gordon Schaeffer.

Planeación en México

(del plan sexenal al de 1947-1952)

Por Wendell Karl Gordon Schaeffer

"En el peor de los casos, el plan (1947-1952) *representa una compilación de todos los sueños de los soñadores más hábiles, y en el mejor, es un trabajo de valor dudoso, que representa muchos y honestos esfuerzos gastados en condiciones muy desventajosas que comprometieron el éxito de la empresa desde sus mismos comienzos".*

DURANTE los últimos 30 años, México ha luchado intermitentemente por lograr un orden social planeado. A diferencia de otros Estados modernos, cuyos sueños utópicos han anclado firmemente en las fórmulas dogmáticas de los filósofos sociales, México ha carecido de una visión siquiera brumosa del futuro hacia donde lo arrastran sus energías. No han existido correspondientes mexicanos de Lenin, Hitler o Rosenberg. Nadie ha formulado un programa concreto con objetivos claramente definidos. En verdad, México ha tenido filósofos políticos y sociales desde su reciente Revolución. Hombres como Francisco Bulnes, José Vasconcelos y Antonio Caso han escrito acerca de México "nuevo" que, como el fénix mítico, emergió de las cenizas de la lucha revolucionaria en la segunda década del siglo XX. Sin embargo, la mayoría de esos trabajos son analíticos, críticos y absolutamente vagos en cuanto al futuro.[1]

Se puede señalar el hecho de que cada fase principal de la lucha revolucionaria se inició con la proclamación de un plan. Madero tuvo su "Plan de San Luis Potosí"; Carranza su "Plan de Guadalupe" y Obregón su "Plan de Agua Prieta". Ninguno de estos "planes" fue más que un pronunciamiento (*) contra las condiciones políticas existentes. De ningún modo eran bases fundamentales de acción política u objetivos que debían lograrse en caso de que se obtuviera el triunfo militar político.

Silvano Barba González hizo un buen resumen de la situación en 1936. Como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, produjo un llamado a los intelectuales mexicanos para que prepararan, en definitiva, el contenido ideológico del movimiento revolucionario.

Es un hecho indudable que antes de que principiara la Revolución Mexicana no tenía sistema teórico alguno que le sirviera como orientadora luz doctrinaria. No tenía una plataforma formulada por intelectuales, para aplicarla una vez que el pueblo se adueñara del poder público. El suceso histórico se desarrolló en forma muy diferente. Una serie de agravios populares, sentidos más que pensados, ejercieron presión social suficiente para levantar a las masas contra sus opresores. Los diversos planes que produjeron las distintas facciones revolucionarias no constituyeron un cuerpo de teoría, sino que fueron meras expresiones que resultaron de la necesidad inmediata. Contenían promesas particulares, que no respondían a una comprensión del problema en su conjunto ni a cada aspecto de la transformación social deseada... La Revolución Mexicana nació como un movimiento empírico, lastrada con un inevitable peso muerto de inconsistencias, de desviaciones contingentes, de estancamiento en varios de sus aspectos. Esto ha retrasado su progreso.[2]

Desde el período de Carranza hasta el final de la época de Calles, el único cuerpo doctrinario al que se atenían los jefes del Gobierno para formular sus programas era el contenido en la Constitución de 1917; sin embargo, ésta resultaba indefinida, excepto en algunos puntos concretos, y al leerla entre líneas se obtiene la impresión de que se espera que el Gobierno ejerza una acción positiva para mejorar la suerte de las masas,[3] y que tome la iniciativa para asegurar que los recursos de la nación sean explotados en beneficio del pueblo. Así, en líneas muy generales, la Constitución expresa el deseo de quienes la formularon de que el pueblo de México disfrute de un nivel de vida más alto y participe equitativamente de los beneficios que el país es capaz de producir.

Sin embargo, la Constitución señala sólo uno o dos procedimientos concretos para alcanzar las metas deseadas. En esencia, tales procedimientos se refieren a la Reforma Agraria y a la redistribución de la tierra.[4] Puesto que la Constitución otorga al Gobierno amplia autoridad para nacionalizar la propiedad,[5] de esto se puede inferir que otro método posible sería la apropiación gubernamental sobre algunos bienes productivos. En ninguna parte hay señales de que los constituyentes tuvieran una idea clara de la relación precisa entre los procedimientos indicados y las metas deseadas. Las provisiones representan más bien una reacción contra los males anteriores que un esquema de medidas adoptables para conseguir un orden social planeado.

Mientras fueron necesarios varios años tan sólo para alcanzar estabilidad política después de la Revolución, la falta de metas y procedimientos claramente definidos no constituyó un problema serio. Las administraciones de Obregón, Calles, Portes Gil y Rodríguez se pusieron a distribuir las tierras disponibles, pero apenas lograron algo más que arañar la superficie del problema. La nacionalización de los recursos se soslayó por temor a las repercusiones políticas que provocara en el extranjero. Sin embargo, hacia 1934, una coalición de circunstancias permitió que se diera nueva importancia a la necesidad de una acción positiva del Gobierno para aliviar las aflictivas condiciones de vida mexicana. La depresión económica mundial se sintió en México como en todas partes. Otros países, en particular los Estados Unidos de Norteamérica, se embarcaban en amplios programas de acción gubernamental para resolver los más imperiosos problemas del momento. Los mexicanos se preocupaban por la corrupción descarada y la explotación política que caracterizaron el largo dominio de Calles sobre los negocios públicos. Finalmente, la vigorosa campaña electoral de Lázaro Cárdenas encendió una vez más el fuego del movimiento reformador.[6] Poco después de que Cárdenas tomara posesión de la Presidencia se evidenció su decisión de acompañar sus promesas con la acción positiva.

El nuevo presidente había planteado en su plataforma política cuestiones mucho más prácticas que las nebulosas generalidades del principio constitucional. El Partido Nacional Revolucionario se organizó en marzo de 1928 [7] bajo la administración del Gral. Calles. Durante los cuatro años siguientes estuvieron muy activos los dirigentes del partido; uno de éstos era el propio Cárdenas. En la segunda Convención Nacional del PNR, efectuada en Querétaro en diciembre de 1933, además de que Cárdenas fue postulado candidato a la Presidencia de la República, el partido adoptó un programa preparado por sus dirigentes, en colaboración con importantes miembros del Gobierno. Este programa, llamado el Plan Sexenal, fue la base de la campaña cardenista y el patrón que serviría como medida de los resultados de su subsecuente administración. El plan constituyó el primer esfuerzo venturoso que llevó al papel, de una manera clara, un programa de acción definida del Gobierno mexicano para alcanzar determinados objetivos.[8]

El Plan Sexenal contenía 11 aspectos importantes de la actividad gubernamental.[9] En algunos campos, como las relaciones exteriores, la economía nacional y la promoción colectiva, apenas abarcaba más allá de los lineamientos políticos generales. En cambio, respecto a obras públicas y comunicaciones, educación y agricultura, se establecieron metas específicas y se proyectó el plan de realizaciones año por año. Sin embargo, el Plan Sexenal tenía varios defectos importantes: Constituía una respuesta empírica a las necesidades existentes que no estaba a la altura de las metas declaradas de una economía controlada;[10] carecía de integridad, puesto que no relacionó entre sí los diversos programas. Defecto todavía más importante, era que el plan no propuso un programa financiero capaz de sustentar los otros aspectos que en su mayor parte exigían aumentos en los gastos del Gobierno federal y de los gobiernos locales. Se abogaba por la reforma impositiva y se pedían mayores facilidades de crédito. Se proponía otorgar al Banco de México mayor autoridad sobre la circulación monetaria y sobre las tasas de interés con el objeto de elevar el nivel general de los precios.[11] Sin embargo,

no existe evidencia de que los autores del plan hayan tomado en cuenta seriamente si era adecuada la estructura de ingresos existente o los métodos posibles de aumentarlos, ni de que entendieran la relación entre el gasto gubernamental y el nivel de la actividad económica general. Los dirigentes pretendían que la planeación gubernamental fuera un proceso continuo a cargo de los órganos del partido, con la colaboración de los funcionarios públicos.[12] Con este propósito se creó el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, el cual, además de realizar y dirigir las investigaciones necesarias, mantendría constante vigilancia sobre el proceso de realización del plan.[13]

Estas actividades de planeación del PNR abortaron. En realidad, el Plan Sexenal apenas traspuso los límites de una plataforma del partido. Desde un principio se consideró principalmente más como declaración de fines generales que como plan de trabajo efectivo. Se aprobó alguna legislación de la preconizada en el plan;[14] se aceleró la redistribución de tierras; se establecieron más escuelas rurales y se impulsó la construcción de carreteras, puentes y proyectos de riego.[15] Sin embargo, las realizaciones efectivas quedaron lejos de las metas previstas. Hacia el final de la administración de Lázaro Cárdenas, el plan fue simplemente endosado al régimen de su sucesor, el general Manuel Avila Camacho. No se hizo nada para programar en detalle el trabajo del siguiente sexenio. El entusiasmo decayó; la disciplina del partido no resultó tan efectiva como se había presumido; y además, la atención hacia los problemas internos se distrajo por la guerra en Europa y las dificultades con EUA e Inglaterra en las negociaciones para resolver los asuntos surgidos de la expropiación petrolera.

Así, a pesar de las declaraciones de los dirigentes gubernamentales y de los pronunciamientos en la literatura del partido, aún no se aclara el papel positivo del gobierno en el desarrollo nacional. Esto no significa que el gobierno se halle inactivo. Se han fraccionado grandes haciendas; se han fundado colonias agrícolas; se han construído presas y canales de riego y casi se ha terminado un buen sistema de carreteras. Algunas industrias han sido nacionalizadas, y entre ellas destacan la ferroviaria y la petrolera. El gobierno actúa de modo positivo, pero con sólo el más vago proyecto de plan. Casi todos los escritores del período posrevolucionario dan por hecho que el objetivo más importante de la acción del Estado consiste en conseguir un nivel de vida más alto para el pueblo. Al pretender este propósito, se otorga casi igual importancia a asegurar una distribución equitativa de la riqueza nacional entre la población. Sin embargo, no está muy claro que todas las medidas positivas adoptadas por el gobierno conduzcan o puedan conducir a las metas proclamadas. Es aquí donde el fracaso en planear suscita problemas críticos.

El fraccionamiento de los latifundios aumenta sin duda el número de propietarios agrícolas, pero no produce necesariamente un incremento en la producción o el mejor uso de la tierra.[16] Es sólo una de muchas medidas que, de practicarse juntas, podrían resultar benéficas. La nacionalización de las industrias y de los recursos minerales puede hacer que las ganancias se conserven para México, si quedan algunas después de que la mala administración, la ineficacia y el peculado hayan cobrado su parte. El Gobierno se encuentra actualmente en la situación anómala de verse en la necesidad de ejercer una acción positiva en los terrenos social y político sin objetivos claramente definidos y sin estar capacitado para prever con suficiente certeza hacia dónde lo conduce esa acción.

LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACION

El fracaso de México para desarrollar la planeación en el Gobierno se debe sobre todo a la falta de instrumentos. Para planear es necesario contar con información, conocer la potencialidad de los recursos existentes y lo que es factible hacer con ellos. Los problemas deben conocerse y comprenderse antes de idear los medios para superarlos. México padece una gran falta de información. Al valuar el Plan Sexenal, Eyler N. Simpson señaló que de ningún modo era comparable al plan quinquenal soviético... por la sencilla razón de que nadie sabe lo suficiente, de que no se dispone de la información estadística básica indispensable para formular un programa para el desarrollo económico y social de México, salvo en los términos más generales. Esto sería cierto incluso aunque las diversas comisiones hubieran trabajado 3 veces los 5 meses, poco más o menos, que emplearon en redactar su plan.[17] La afirmación de Simpson es tan válida en 1948 como lo fue en 1937. Mientras no se emprendan las investigaciones necesarias y se recopile la información pertinente, una planeación inteligente seguirá siendo imposible.

Esta situación difiere muy poco respecto a la planeación administrativa. Hasta 1947 el Gobierno desconocía los límites de su propia organización,[18] y no sabe aún con certeza el número de sus empleados ni las categorías y clasificaciones en que trabajan.[19]

Aparejada a la falta de información se halla la de personal capaz de reunirla. "El estudioso mexicano que efectivamente sale al campo a buscar datos sobre su propio país es tan raro que resulta una curiosidad".[20] Las escuelas y universidades no preparan a los estudiantes en la investigación de métodos, técnicas y propósitos. Esto es verdad sobre todo en las ciencias sociales.[21] En consecuencia, mientras pocos mexicanos y muchos extranjeros interesados reniegan de la falta de investigación activa en México, son contados quienes se hallan en posición de hacer algo al respecto. Parecería pues, que los funcionarios del Gobierno no comprenden bien la muy estrecha relación entre la recopilación y el uso de datos y la planeación,[22] y por esto no se intenta seriamente preparar investigadores competentes.

Otro instrumento de planeación que brilla por su ausencia en el sistema gubernamental es una organización capaz de realizar esa tarea. El Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR habría llegado a ser el organismo adecuado si se le hubiera dado el apoyo necesario. Sin embargo, nunca habría sido satisfactorio por entero mientras permaneciera como organismo extragubernamental. Para funcionar correctamente, una unidad de planeación necesitaría estar en constante contacto con las actividades diarias de todas las dependencias oficiales; apenas podría esperarse que un organismo de partido lograra tan íntima relación.

Sólo existe un punto en la estructura gubernamental desde donde se pueden extender líneas directas de comunicación y control hacia todas las otras partes de la organización administrativa: la oficina del presidente. Sin embargo, según se ha indicado, presidida por el secretario particular del presidente, esta oficina es sobre todo una unidad con personal ejecutivo más que directivo.[23] Por necesidad, realiza algunas actividades de integración y coordinación, pero difícilmente se puede decir que formule planes. Con la ayuda de sus auxiliares y de los miembros de su gabinete, el presidente toma importantes medidas políticas sobre la base de la información que le llega a través de los canales administrativos; por supuesto, alguna planeación resulta de este proceso, aunque es apenas poco más que una concomitante de las decisiones adoptadas y debe ser clasificada mejor como procedimiento operativo que como surgido de un equipo director. Con tal procedimiento no es posible proyectar programas de desarrollo a largo plazo debidamente integrados y coordinados.

Según ya se dijo respecto de las prácticas financieras, casi no existe planeación en el proceso de elaboración del presupuesto dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[24] Ese proceso consiste sobre todo en anotar las necesidades financieras con la sola repetición de las partidas del año precedente. La Dirección de Egresos pone especial atención en la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos. Esto es muy importante, pero no se justifica ese equilibrio como finalidad primordial de la política fiscal. En México, donde se espera que el Gobierno actúe de modo positivo, la política fiscal debía considerarse como médula auxiliar de cualquier programa gubernamental y como instrumento principal de control. Este concepto aún no ha sido reconocido en México.[25] La Dirección de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda dedica la mayor parte de sus energías a compilar estadísticas y a desarrollar sus funciones administrativas rutinarias.[26] Dentro del ministerio no hay ningún órgano central de planeación fiscal. Por consiguiente, no es siquiera posible la planeación en sentido más amplio.

En ausencia de un organismo adecuado dentro de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México se ha encargado de desarrollar alguna planeación en los últimos años. Desde que en 1925 se convirtió en el único banco de emisión del Gobierno nacional, esta institución ha sufrido varios cambios orgánicos, el más reciente de ellos en 1941. En ese año se dio al banco el control sobre la política monetaria del país y se le autorizó para establecer requisitos de reserva y fijar tipos de cambio.[27]

El banco ha desarrollado una estructura orgánica que reconoce implícitamente el concepto corporativo dentro de la administración. Como departamentos corporativos responsables ante el director general o el gerente hay unidades tales como el Departamento de Estudios Económicos, la Oficina de Investigaciones Industriales, el Departamento de Personal, el Departamento Técnico Legal, y el Departamento Jurídico.[28] Aunque no se pretende que ninguna de esas oficinas desarrolle amplias labores de planeación para el Gobierno, el

Departamento de Estudios Económicos hace algún trabajo de sa naturaleza en relación con la política monetaria y el manejo de la deuda. Desde hace poco tiempo, este departamento a ampliado sus actividades hasta efectuar estudios especiales para el secretario de Hacienda y Crédito Público y para l Presidente de la República. Como consecuencia, el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México es ada vez más una unidad central de planeación del Gobierno, obre cualquiera otra dependencia. Sin embargo, es necesario dvertir que la planeación efectuada, por dicha unidad no es n proceso continuo. El departamento se ocupa de amplios royectos de política sólo cuando es requerido para ello. No iene sistema. Su función primordial se limita a estudios más strechos para el Banco de México, respecto a problemas onetarios.

Otra dependencia del Gobierno está en condiciones de mprender activamente funciones de planeación: Oficina le Organización Administrativa, de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se encarga de fectuar estudios y de recomendar planes al Jefe del Ejecuivo para mejorar el sistema administrativo.[29] Sería prematuro eñalar la importancia que pudiera adquirir esta unidad. En us 2 años de existencia, se ha limitado principalmente a eunir informes sobre la organización interna del Gobierno y a fijar los precios que debe pagar la Oficina de Compras.[30] No está bastante integrada para encargarse de programas nás amplios ni aun para cumplir con eficiencia sus limitadas bligaciones actuales.

Por la falta de información para planear, de investigadores que hagan el trabajo y de una organización de planeación a la cual acogerse, los planificadores mexicanos no han desarrollado técnicas eficaces de planeación. Naturalmente, no se sigue ningún sistema. En apariencia se ha comprobado que es imposible separar la planeación de la ensoñación. Eyler N. Simpson dio rienda suelta a sus opiniones al respecto cuando dijo que en México prevalece una "enfermedad de proyectismo". La enfermedad se manifiesta por la tendencia que induce al planificador "a hilvanar con aire tremendos programas para toda clase de cosas bajo el sol".[31] Tales programas rara vez corresponden a la realidad de las condiciones existentes. Se aprueba una ley o se presupone una cantidad de dinero y el problema se olvida o se considera resuelto. La declaración de Gilberto Bosques, en 1937, respecto a los logros educativos del Plan Sexenal, representa la actitud dominante: "El gobernador del Estado de Veracruz, Miguel Alemán ... no podía ocultar su justo orgullo al informar al Presidente Cárdenas, el 17 de mayo de 1937, que en su Estado el 50% de todas las propiedades estatales y municipales están dedicadas a la educación".[32] Cuánto más importante habría sido señalar lo que realmente había resultado de los gastos hechos.

En el mismo Plan Sexenal se encuentra un claro síntoma de proyectismo. Preconizaba un aumento en el porcentaje del presupuesto correspondiente a educación en cada uno de los seis años comprendidos en el plan. Además, éste proponía crear durante el sexenio 12 mil escuelas rurales más, tantas más cuantas en cada año.[33] No existe la más ligera indicación de que esa cifra se basara en alguna investigación de las necesidades educacionales, ni tampoco de que se hubiera pensado si los fondos adicionales cubrirían el costo de construcción de las nuevas escuelas. Es, pues, perfectamente obvio que ambos proyectos se elaboraron en el aire. Esto no es planear; es soñar.

Un ejemplo más claro y pertinente del sistema y métodos de planeación se obtiene de un breve resumen de las últimas realizaciones de la planeación gubernamental.

REALIZACIONES DE PLANEACION RECIENTES

Hace 2 años, más o menos, se inició en México el más reciente intento para formular un amplio programa de acción gubernamental. Se encargó del proyecto el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México. Una vez terminado, se utilizaría como base para obtener un empréstito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El plan se elaboró en el supuesto de que se obtendrían los Dls. 250 millones requeridos. Como sólo se concedió una parte muy pequeña del empréstito solicitado, el plan no es aplicable a los programas corrientes de desarrollo. Sin embargo, es digno de atención por su alcance y significado, como ejemplo de la planeación gubernamental mexicana.

El proyecto se propuso presentar un plan de inversiones del Gobierno federal y sus dependencias descentralizadas durante el sexenio 1947-1952. Comenzó a elaborarse con cierta demora y fue concluído en agosto de 1948. Tal como se publicó, en un grueso volumen, el plan abarca toda clase de actividades en que el Gobierno invertiría fondos durante el período mencionado; comprende programas muy diversos para educación, control de inundaciones, riego, salubridad pública, construcción de carreteras, rehabilitación y desarrollo de los ferrocarriles y mejoras agrícolas. Cada programa contiene declaraciones sobre su objeto, su importancia para el desarrollo del país y la urgencia de su realización, además del calendario de los trabajos. También en cada uno se informa sobre su desarrollo actual, las obras que se realizan y las que ya fueron contratadas. Los proyectos se jerarquizan, en cuanto a prioridad, dentro de cada grupo y entre los diversos grupos, con explicaciones pertinentes sobre las prioridades.

Respecto al financiamiento, el plan señala los gastos anuales de cada proyecto, la fuente de los fondos de inversión, la medida posible de autofinanciamiento y, por último, una estimación de las repercusiones de los programas en el ingreso nacional, en los ingresos fiscales y en la balanza de pagos.[34] Es evidente, pues, que el nuevo plan no puede compararse con el Plan Sexenal elaborado en 1933 y adoptado por el Partido Nacional Revolucionario en la convención de Querétaro. El nuevo plan es mucho más completo y detallado, y da la impresión de que necesitó mucho trabajo de investigación.

Sin embargo, sería un grave error tomar al nuevo plan por su valor aparente. Las apariencias engañan. Es verdad que la preparación del programa requirió extensas investigaciones; pero éstas se limitaron a la compilación de datos informativos cuya mayoría eran inciertos y nada dignos de confianza. Como parte del procedimiento, se exigió a las dependencias gubernamentales encargadas de programas de desarrollo que prepararan una lista de proyectos necesarios y deseables. Ingenieros y economistas oficiales se encargaron de proponer tales proyectos e informaron sobre el estado de las actividades de sus respectivas dependencias. Un funcionario describió ese proceso del siguiente modo: "Todos presentaron solicitudes en favor de sus proyectos consentidos y de sus planes favoritos".[35] Se prestó poca atención a la necesidad o factibilidad de los mismos. En muchos casos la determinación de prioridades fue arbitraria, y en otros se fundaba más bien en lo que entonces parecía lógico que en un estudio cuidadoso de los hechos. Gran proporción de las cifras de gastos fueron producto de burdas estimaciones, y no revelan ningún análisis previo a cargo de expertos en costos. Los intentos de integrar y coordinar los diversos programas fueron precipitados y superficiales. En el peor de los casos, el plan representa una compilación de todos los sueños de los soñadores más hábiles, y en el mejor, es un trabajo de valor dudoso, que representa muchos y honestos esfuerzos gastados en condiciones muy desventajosas que comprometieron el éxito de la empresa desde sus mismos comienzos.

El Plan Sexenal para 1947-1952 no se puso en práctica, ni lo será en su forma actual. El fracaso en conseguir el empréstito deseado dejó sin apoyo financiero a todo el proyecto. No obstante, el Gobierno mexicano cuenta hoy sobre el papel con el programa de desarrollo más elaborado que jamás haya poseído, sin que importen sus deficiencias desde un punto de vista técnico. El plan ha sido turnado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México a la Comisión Técnica Económica de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta dependencia ha recibido el encargo de estudiarlo y analizarlo, con objeto de determinar su valor posible. Se hará un esfuerzo para averiguar si el plan es realmente factible en las condiciones que prevalecen en México. Las personas encargadas de realizar este estudio han expresado la esperanza de que algunas partes del plan sean salvables y utilizables como base para actuar en escala menos ambiciosa.

Sin considerar el aprovechamiento eventual del plan, el sólo hecho de su elaboración es significativo. Indica que se piensa formalmente en el futuro y en la necesidad de la planeación si el Gobierno ha de jugar el papel positivo esperado por tantos mexicanos. Al mismo tiempo, se ha reunido gran cantidad de información valiosa y muchos funcionarios más se han puesto en contacto directo con los procesos y técnicas de investigación y planeación.

Merece mención otro desarrollo reciente. Desde la primavera de 1947, en que empezó a funcionar la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales, esta dependencia se ha empeñado en elaborar diversos estudios que serán muy valiosos en el futuro. Uno de estos estudios, todavía en proceso comprende el inventario de todas las propiedades raíces y estructurales del Estado. Otro estudio, ya terminado, comprende el examen analítico de la organización del Gobierno. El resultado de este estudio ha sido la publicación desde fines de 1947, del Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos.[36] Es la primera

vez que se publica un directorio de esa clase, y el estudio será muy útil para mejorar la estructura organizativa del gobierno. En tanto continúen los trabajos de esta dirección, gradualmente se reunirán más instrumentos necesarios para la planeación eficaz y efectiva en el campo del progreso administrativo. Tan importante como tales trabajos es el adiestramiento que reciben los empleados y peritos de la dirección en materia de análisis administrativo.

RESUMEN

En México, el concepto de planeación todavía se comprende sólo parcialmente. Más que verla como proceso técnico, los dirigentes del Gobierno y los altos funcionarios se inclinan por considerarla un proceso político o a lo mejor sólo operativo.[37] En México no hay preparación previa para planear; se planea por pura necesidad. Formular un plan es una tarea *ad hoc* sin continuidad, sin proceso sistemático, sin ningún propósito de revisar y formular de nuevo lo hecho a la luz de las condiciones cambiantes.

Muchas de las fallas y debilidades del proceso de planeación se deben a la ausencia de un cuerpo de planeación permanente dentro de la administración. Desperdigadas en las dependencias del Gobierno se encuentran muchas oficinas encargadas de hacer estudios fiscales, económicos o de ingeniería. Pocas mantienen relaciones de equipo con los más altos funcionarios que formulen la política. Con mayor frecuencia se encuentran subordinadas en muy baja posición jerárquica y encargadas de alguna tarea administrativa rutinaria que absorbe la mayor parte de sus energías. Estas unidades se dedican a vegetar, sin que se haga ningún esfuerzo para coordinar y dirigir las actividades.

Dentro del gobierno, la planeación todavía es un problema teórico para políticos y no un problema administrativo de la burocracia. Sin embargo, esto no puede continuar indefinidamente. Durante los últimos 30 años, México ha evidenciado muchos signos de progreso material. La energía eléctrica, las modernas carreteras, las nuevas industrias, millares de automóviles y el contacto cada vez más estrecho con los Estados Unidos de Norteamérica ha imbuído en varios millones de mexicanos el gusto por lo que ofrece la civilización moderna. Ante la creciente demanda de mayor progreso material, un gobierno ineficaz, corrompido y desorganizado no puede hallarse capacitado para resolver los muchos y complejos problemas que pueden surgir. El trabajo reciente de unidades como el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y varias comisiones técnicas dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y de Recursos Hidráulicos, son índices claros de que empiezan a abrirse camino nuevos conceptos dentro del sistema administrativo mexicano. Uno de los más importantes es el que reconoce la necesidad de una preparación cuidadosa y bien organizada de la acción gubernamental.

(*) En español en el original. (N. de la R.)

1 Francisco Bulnes: Los grandes problemas de México (México, 1926); José Vasconcelos, ¿Qué es la Revolución? (México, 1937); Antonio Caso, Discursos a la nación mexicana (México, 1922).
2 Gilberto Bosques: The National Revolutionary Party of Mexico and the Six-Year Plan (México, 1937), p. 43-44.
3 Supra.
4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27.
5 Ibid.
6 Partido Nacional Revolucionario, ed.: La jira del general Lázaro Cárdenas (México, 1934). Este trabajo contiene muchos discursos electorales de Cárdenas.
7 Supra.
8 Partido Nacional Revolucionario: El Plan Sexenal del Gobierno mexicano (México, 1934); Bosques, op. cit., p. 129-212.
9 Agricultura y Fomento: Trabajo, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad Pública, Educación, Gobernación, Ejército, Relaciones Exteriores, Hacienda y promociones municipales.
10 Plan Sexenal: párrafos 10 y 16.
11 Ibid: párrafos 246, 247 y 249.
12 Bosques: op. cit., p. 44.
13 Ibid: p. 45; Estatutos del Partido Nacional Revolucionario, Art. 13.
14 Por ejemplo: el Código Agrario de 1934 y las reformas crediticias y bancarias establecidas en 1936, Diario Oficial, 31 de agosto de 1936.
15 Secretaría de Gobernación: Seis años de gobierno al servicio de México, 1934-1940 (México, 1940).
16 Véase la apreciación del Presidente Calles sobre el programa ejidal, en 30 de mayo de 1933, reproducida en Partido Nacional Revolucionario Proyecto de Plan Sexenal (México, 1933), p. 97-111; Antonio Bahamonde y Sánchez de Castro: México es así (México, 1940), p. 126-128; Eduardo J. Correa: El balance del cardenismo (México, 1941), p. 191-240.
17 Eyler N. Simpson, El ejido: única salida para México, en PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, Vol. IV, Núm. 4 (México, 1952), p. 226, nota 28.
18 Supra.
19 Supra.
20 Eyler N. Simpson, op cit., p. 285.
21 Ibid. Esto es aplicable, en parte, a la práctica de extraer profesores universitarios de los profesionales y personas al servicio del Gobierno, y contratarlos sobre la base de que ocupen sólo una parte de su tiempo en la cátedra. Estos profesores dedican a sus actividades académicas apenas el tiempo suficiente para impartir sus clases.
22 William Ebenstein: "Public Administration in Mexico", en Public Administration Review, primavera de 1945, pp. 106-107. (Publicado en este número de PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, p. 315, con el título de Premisas históricas y tendencias del Gobierno mexicano.)
23 Supra.
24 Supra.
25 Ebenstein: op. cit., p. 106.
26 Supra.
27 Ley orgánica del Banco de México, 26 de abril de 1941.
28 Secretaría de Bienes Nacionales. Directorio del Gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos (México, 1947), p. 228.
29 Supra.
30 Supra.
31 Eyler N. Simpson, op. cit., p. 285.
32 Gilberto Bosques, op. cit., nota de la p. 183.
33 Plan Sexenal, párrafos 164 y 180.
34 Banco de México: Proyecto de inversiones del Gobierno federal y dependencias descentralizadas, 1947-1952 (México, 1948).
35 Declaración hecha al autor por el Lic. Raúl Salinas, economista de la Comisión Económica de la Secretaría de Bienes Nacionales.
36 Secretaría de Bienes Nacionales: Directorio del Gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos (México, 1947).
37 Ebnstein: op. cit., p. 107.

Etapas de la Planeación para el Desarrollo*

(una explicación simplificada)

Por Jan Tinbergen

El Dr. Jan Tinbergen, de Holanda, una de las más importantes autoridades mundiales en técnicas de planeación para el desarrollo, leyó este documento en el Congreso Internacional de la Asociación Económica Internacional, sobre Desarrollo Económico, celebrado en septiembre de 1962 en Viena. En él, el Dr. Tinbergen describe en términos simplificados y no matemáticos un método para la aplicación en países subdesarrollados de algunas de las técnicas matemáticas de adopción de decisiones económicas que él y otros especialistas han elaborado en los últimos años. El documento del Dr. Tinbergen permite a los lectores no adiestrados en la econometría comprender los aspectos esenciales de estas nuevas técnicas de planeación del desarrollo. (*)

EN este documento nos proponemos describir en términos sencillos las etapas o pasos principales a seguir en la elaboración de un plan de desarrollo. En su conjunto constituyen una serie completa de actividades destinadas a llegar a la concepción de ese plan. No son los métodos más sofisticados conocidos por el autor, sino más bien los más prácticos. El método de planificación resultante es un método de aproximaciones sucesivas y no una solución simultánea para la serie completa de problemas interrelacionados que debe resolver un plan. Cada una de las secciones siguientes puede considerarse como una fase o etapa del proceso Co-

(*) La versión que se presenta en estas páginas es traducción de la que apareció en el Núm. 3, Vol. I. del *Development Research Digest*, que prepara la *National Planning Association*, de EUA.

rresponde a la naturaleza de las aproximaciones sucesivas el que algunas de las fases deban repetirse en caso de que los supuestos utilizados resulten descalificados por hallazgos posteriores. Algunos de los datos que habrán de usarse pueden ser el producto de fragmentos de "investigación parcial" que pueden a su vez aceptarse independientemente de la sucesión de las fases.

Por regla general, los planes de desarrollo se basarán en el supuesto de que los precios no cambien. Sin embargo, en algunos casos este supuesto puede resultar una simplificación inadmisible de modo que se harán algunas consideraciones al respecto en la sección 5.

1.—ESTIMACIONES MACROECONOMICAS

Para empezar, se elaboran estimaciones de la pauta temporal más deseable del producto o ingreso nacional total ^{pT}, del ahorro total ^{aT} y de la inversión total ^{iT}. Suponemos que se conocen estas cifras para un año base $T = 0$. La diferencia entre ^{iT} y ^{aT} representa la ayuda exterior neta ^{eT}; suponemos asimismo que ésta es de dimensiones conocidas para el período que se va a plantear. La esencia de nuestro problema radica en descubrir el nivel óptimo de ^{aT} o el nivel óptimo de la función ahorros $\sigma^T = \frac{^{aT}}{^{pT}}$.

Ambos factores pueden variar con el tiempo. La relación óptima tiene que ser tal que en ningún momento sea deseable ahorrar más o menos. Para poder evaluar este aspecto tenemos que:

(i) conocer sus consecuencias, y

(ii) disponer de una forma de medición para evaluar esas repercusiones.

Las consecuencias de un mayor ahorro son un volumen permanentemente mayor de capital ^{cT} que se traduce en un volumen permanentemente mayor de producción.

Es una cuestión dudosa la de qué tanto aumentará la producción futura si en cualquier año dado se ahorra 1% más del ingreso nacional. La teoría más simple propuesta hasta ahora es la de la *relación constante capital-producto*. Según esta teoría, cada adición al acervo de capital conduce a un aumento proporcional del producto nacional. El factor de proporcionalidad es de alrededor de 3 ó 4 —siempre que se use un año como unidad temporal— para la mayoría de los países. Para aquellas naciones que utilizan cantidades considerables de capital extranjero, la relación capital-producto puede ser considerablemente más alta de lo que sería de otra manera: el producto neto añadido al producto nacional será menor que el producto obtenido de una inversión por el monto de los intereses que deben pagarse a los inversionistas extranjeros. Las teorías que usan *funciones de producción* son de tipo más refinado. Un ejemplo ampliamente conocido es el de la función Cobb-Douglas, que indica incrementos menos que proporcionales de la producción: un aumento del 1% en el capital conduce a un incremento de la producción del orden de sólo el 0.25%.

La notoria divergencia observable entre los resultados de estas dos teorías puede interpretarse de la manera siguiente: en la relación constante capital-producto, se supone tácitamente que los adelantos técnicos y organizativos, así como la educación, avanzan en proporción al aumento de capital. Si este supuesto se tiene presente durante la elaboración ulterior del plan, es posible aceptar las relaciones constantes capital-producto. Ello implica que la educación, el progreso técnico, etc., habrán de planearse en proporciones adecuadas.

Un ejemplo simplificado puede demostrar la utilidad práctica de los supuestos que acaban de examinarse. Supóngase que la relación capital-producto se planee durante 3 años, y que las relaciones del ahorro y de la inversión en el año base sean del 8 y el 12% del ingreso nacional respectivamente, implicando un volumen de ayuda exterior del orden del 4%. Supóngase que se espera que la ayuda exterior se mantenga al mismo nivel. La tasa de crecimiento del ingreso será —de acuerdo con nuestros supuestos— del 4% (12 sobre 3) al principio. Si el coeficiente de ahorro se elevara al 11%, el ingreso aumentaría a razón del 5% anual; pero durante el primer año el consumo tendría que disminuir en un 3% (11 menos 8). Pueden calcularse de manera similar otras alternativas, como se indica en el cuadro siguiente:

Características de Pautas Alternativas de Crecimiento

(Expresadas como porcentaje del ingreso nacional)

Coeficiente de ahorro	Aumento anual del ingreso	Reducción inicial del consumo
8	4	0
11	5	3
14	6	6

A fin de elegir, el gobierno en cuestión deberá evaluar las consecuencias de las variaciones indicadas arriba. En opinión del autor, la ciencia económica no está aún en aptitud de servir como guía a los gobiernos para esta decisión. Suele tenerse un conocimiento insuficiente sobre las preferencias de la población y —lo que es más— puede darse el caso de que tanto el gobierno como el parlamento deseen desviarse deliberadamente de dichas preferencias si consideran que el ciudadano medio tiene una visión menos clara de lo que parece de sus intereses a largo plazo.

Por lo tanto, nosotros supondremos que el gobierno toma la decisión correspondiente, y que en consecuencia queda determinado el futuro desarrollo de la inversión, del consumo y del ingreso.

Nuestro ejemplo constituye una supersimplificación por cuanto sugiere un coeficiente de ahorro constante y una tasa constante de aumento del ingreso a través del tiempo. Un organismo de planificación puede elaborar estimaciones con tasas variables. En primer lugar, es del todo probable que la tasa de incremento del ingreso no se presentará inmediatamente, ya que la realización de inversiones exigen cierto tiempo. Si el período de gestación es de tres años, los incrementos del ingreso correspondientes a la elevación del nivel de ahorro durante el año 1, se manifestarán sólo a partir del año 4 en adelante. Este aspecto puede introducirse bastante fácilmente en nuestras estimaciones.

2.—PLANEACION SECTORIAL

La siguiente serie de problemas a considerarse es la del desarrollo proyectado de la demanda en cierto número de sectores. Antes que nada, es necesario definir esos sectores. Su número no deberá ser demasiado grande: alrededor de 20 puede ser la cifra aceptable. Los sectores habrán de ser tan homogéneos como sea posible, siendo evidente que su elección depende de la estructura de cada país. Algunos sectores pueden escogerse en función de su posible importancia futura. Uno de los sectores puede ser el de las importaciones no competidoras. Una vez elegidos los sectores deberán subdividirse todos los datos disponibles en forma concordante.

Empezaremos por calcular la demanda futura de bienes terminados, que pueden ser bienes de consumo, de inversión, o productos de exportación.

La demanda del consumidor se calcula sobre la base del crecimiento planeado del ingreso y del coeficiente de expansión demográfica previsto. El ingreso medio por persona puede estimarse y las curvas de Engel —o sea la relación entre el ingreso per cápita y el gasto en la compra de determinados artículos— nos permitirá calcular la demanda media por cabeza de productos individualmente considerados o de grupos de los mismos. La cifra de la demanda total de estos grupos de productos puede obtenerse multiplicando la demanda per cápita por la cifra de población. Un enfoque más afinado consiste en la utilización de los datos de distribución del ingreso. En tal caso es necesario conocer no solamente la distribución del ingreso en el año base, sino también sus modificaciones previsibles. Una posibilidad es la de dar por supuesto que todos los niveles de ingreso se expandirán proporcionalmente al ingreso medio. Luego puede usarse el método de estimación de la demanda media en cada nivel de

ingreso para determinado grupo de artículos. De este modo es posible lograr una estimación más precisa de la demanda total. Para aquellos productos que registran una curva de Engel no lineal —es decir, para aquellos para los que el gasto del consumidor no varía en la misma proporción que el ingreso— ese tipo de estimación resulta más eficaz pero para aquellos artículos que registran una curva de Engel lineal —o sea aquellos para los que el gasto del consumidor varía en proporción semejante al ingreso— el método precedente resulta igualmente útil.

Si no se dispone de estadísticas relativas al presupuesto familiar en el país en cuestión, es posible usar las cifras respectivas de los países semejantes. Otros factores además del ingreso influirán en algunas ocasiones sobre la demanda. En ciertos casos, puede resultar necesario añadir tendencias que representen los cambios en el gusto del consumidor, o los adelantos tecnológicos.

La demanda de *bienes de inversión* se calculó ya como una cifra global —sobre base anual— en la etapa macroeconómica. Pero puede hacerse una subdivisión entre demanda de —digamos— edificios, equipo e incrementos en las existencias, siempre que se disponga de algunas cifras iniciales y se prevean aumentos proporcionales. Más adelante discutiremos un segundo y mejor método de aproximación.

La demanda de *exportación* puede calcularse acudiendo a los principios utilizados para estimar la demanda al consumidor. El ingreso deberá ser ahora el de los países que deben absorber las exportaciones. Y puesto que los artículos de exportación no serán necesariamente bienes de consumo elaborados, la relación entre ingreso y demanda deberá determinarse a partir de fuentes diversas a las ofrecidas por las cifras del presupuesto familiar.

Habiendo calculado la demanda de productos terminados, puede procederse a calcular el desarrollo necesario de la producción de *bienes semielaborados y materias primas,* tal como lo especifican nuestras definiciones sectoriales: se supone que sean el producto de algún sector. Su producción se estima con la ayuda de los coeficientes de insumo-producto. La demanda de bienes acabados se considera la "cuenta final de productos" y el resultado de la operación será el programa de producción requerido —dada la estructura existente— para proveer lo necesario a esta cuenta final de productos. No hay certidumbre respecto de la conveniencia de mantener la estructura existente, y puede ser deseable desarrollar más rápidamente ciertas industrias que ofrezcan ventajas comparativas y a menor velocidad algunas otras que presenten desventajas comparativas. De momento se parte del supuesto de que la estructura existente se eligió tomando en cuenta las ventajas comparativas. En la fase de apreciación del proyecto deberá revisarse dicha estructura y puede sugerirse algún cambio.

El mejor programa de producción sectorial deducido por este método puede utilizarse a continuación para calcular una *segunda aproximación en el programa de inversión,* basándose en programas de inversión sectorial. A fin de llevar a cabo esta operación, es preciso conocer la relación capital-producto y el período de gestación característico de cada sector. Entonces, el incremento deseado de la producción en todos los sectores puede traducirse en términos de un programa de inversión. Este no coincidirá por regla general con el calculado anteriormente. Para que coincidiera, la relación media capital-producto y el período medio de gestación utilizados en el curso de la primera aproximación tendrían que ser iguales a los promedios adecuadamente ponderados de las relaciones capital-producto y de los períodos de gestación sectoriales. Ponderaciones adecuadas son aquellas que corresponden a los incrementos relativos de la producción en los diversos sectores.

Entre los sectores a considerar podemos incluir también las *actividades educativas y otras de índole social.* Ello permite integrar al plan un programa para el adiestramiento de la mano de obra necesaria en todos los niveles. Los insumos referidos son edificios y demás equipo, así como los maestros mismos y el producto de las instituciones educativas. Una de las características importantes de los sectores educacionales es la prolongada duración del proceso, de modo que puede muy bien suceder que la educación se convierta en un "cuello de botella" para el proceso de desarrollo, a menos que se considere factible la importación de mano de obra especializada, en cuyo caso puede determinarse la magnitud de semejante importación.

Por lo general, el resultado de las estimaciones sectoriales constituirá una *comprobación* de las cifras calculadas en la fase macroeconómica, y será necesario repetir los cálculos tanto para las fases macroeconómica como para la sectorial siempre que se observen discrepancias considerables. Este procedimiento puede parecer ineficaz, pero en mi opinión no lo es. En algunos casos simplificados creo que es posible probar que esta "planeación por etapas" representa un enfoque eficaz.

Cierto número de sectores corresponderá a la fabricación de *"productos nacionales"*, esto es, productos que no pueden exportarse ni importarse. La energía, el transporte interior, la construcción, el comercio al menudeo y al mayoreo y muchos servicios, pueden servir como ejemplos sobresalientes para el caso. Las estimaciones de la producción elaboradas para estos sectores pueden considerarse definitivas. Cualesquiera cambios de estructura que pueden considerarse ulteriormente deberán ser variaciones en los "sectores internacionales", o sea en la producción de bienes que pueden ser importados o exportados. No es posible efectuar tales cambios en los sectores nacionales.

Puede incluso haber lugar para la introducción del concepto de "sectores regionales", es decir, los de producción de bienes que no pueden importarse a o exportarse de las regiones en que son necesarios. Este concepto adquiere una gran relevancia en cuanto se presenta la necesidad de elaborar el plan específicamente por regiones, entendiendo aquí por tales las diversas partes de una nación. El uso que pueda hacerse de dicho concepto depende de los objetivos de las políticas de desarrollo económico: si estos objetivos implican la fijación anticipada de metas de ingreso para las diversas regiones, la producción requerida de artículos regionales puede calcularse directamente aun antes de fijarse la distribución de los sectores interregionales respecto de las regiones. Es verdad que esto permitirá una mera aproximación. En términos estrictos, las necesidades de productos regionales pueden depender de la composición industrial de la región. Sin embargo, puede suponerse a manera de una primera aproximación que estas necesidades dependerán únicamente del ingreso —o de la producción— total.

3.—APRECIACION DE PROYECTOS

La esencia de la programación del desarrollo radica en la apreciación de los proyectos individuales y la selección de aquellos que habrán de incluirse en los programas de inversión. La mayor parte del trabajo que ello implica es de carácter técnico: la preparación de las cifras sobre gastos y rendimientos de cada proyecto, tanto durante el período de inversión como durante el de operación. En principio estas cifras deberán reflejar todos los aspectos "relevantes", esto es, las *contribuciones hechas a los propósitos* de la política de desarrollo y el *uso dado a los recursos escasos del país.* Dado que los objetivos fundamentales son usualmente de tipo económico, los aspectos económicos de los proyectos son normalmente de alta prioridad. Pero también tiene importancia diversos aspectos extraeconómicos, tales como la contribución de cada proyecto al nivel de ocupación, a la distribución del ingreso entre los distintos grupos de población y las diversas regiones, a la educación, a la salubridad, y al mejoramiento del nivel cultural del país. Algunos de estos aspectos no pueden medirse o calcularse y sólo pueden ser juzgados de manera intuitiva. Los métodos de apreciación a utilizarse han sido elaborados en su mayoría por economistas, pero su radio de aplicación es mucho más general y resulta erróneo pensar que imponen un criterio económico en materias extraeconómicas, pues en realidad constituyen el único medio lógico para la resolución de un problema de elección, no importa de donde surja. Desde luego, están sujetos a mejoramiento. Un prerrequisto para la elaboración de un plan de desarrollo es la existencia de un *acopio de proyectos* suficiente, tanto en el sector público como en el privado, que además sea lo bastante detallado como para ponerse en marcha cuando sea necesario. La preparación de semejante acopio es una parte integral de la tarea total de planificación.

El primer problema a resolver es el de la determinación de la más apropiada *"unidad"* o *"bloque de construcción"* que pudiera utilizarse. Aunque sugerimos antes que la unidad de apreciación es el proyecto aislado —en el sentido práctico de la frase— pensamos que en realidad es más conveniente utilizar algo más completo que exprese las necesarias complementaciones que la planeación supone. Nuestros bloques de construcción, que deberán seleccionarse para los programas

inversión, constan de un proyecto en un sector internacional junto con una serie de inversiones complementarias en los sectores nacionales. Un ejemplo contribuirá a aclarar el punto.

Supóngase que el proyecto en el sector internacional sea una fábrica de tejidos. Esta fábrica requerirá para su operación energía, transporte, edificios, y algunos servicios que tendrán que estar disponibles y que no pueden importarse. La capacidad productiva en esos sectores nacionales necesitará ampliarse simultáneamente con la creación de la unidad de tejidos. Llamaremos a estas adiciones a la capacidad de producción nacional la *serie de inversiones complementarias en los sectores nacionales.* Su estimación se discutirá más adelante. Pero antes de intentarla debemos subrayar que esta complementaridad no existe con respecto a cualquier insumo requerido en los sectores internacionales: éstos podrán importarse siempre. No es verdad, por ejemplo, que el establecimiento de una fábrica de tejidos requiera invariablemente el establecimiento de una de hilados: el hilo necesario puede importarse. Por lo tanto, las posibles inversiones en el sector internacional deberán examinarse todas y cada una por separado a fin de descubrir cuales de ellas ofrecen ventajas comparativas y cuales no. Pero hay que tener presente en todo tiempo que cada una deberá combinarse con su correspondiente serie de inversiones complementarias en los sectores nacionales.

El siguiente problema reside en la elección del *criterio.* Los numerosos escritores que se han preocupado de la materia han propuesto muchos criterios, pero prácticamente todos ellos pueden sintetizarse en la fórmula general de un quebrado. El numerador de este quebrado expresa el valor de las contribuciones a los fines de la política nacional de desarrollo, mientras que el denominador expresa el valor de los factores escasos utilizados. Se acostumbra incluir en el denominador solamente el valor de los factores utilizados durante el período de inversión y no el de los usados en el curso del período de operación. Por lo tanto, este último se integrará al numerador bajo la forma de contribuciones negativas. Desde luego, sería posible recogerlos en el denominador, pero aquí respetaremos el método acostumbrado.

El caso más simple que pueda concebirse muestra solamente un término tanto en el numerador como en el denominador: por ejemplo, la aportación al ingreso nacional en el primero, y el capital invertido, en el segundo. Semejante fórmula sería correcta si el único objetivo de la política del desarrollo fuese elevar el ingreso nacional, y si el único factor escaso fuera el capital. Pero si se persigue algún otro fin, como el aumento de la ocupación, el numerador deberá representar la suma del "valor" de los dos objetivos. Ello presupone que podamos atribuir precios relativos a esos objetivos. Dichos precios pueden deducirse mediante entrevistas con los formuladores de las correspondientes políticas. En principio, pueden considerarse también como ventajas marginales (sociales) de las variables del objetivo. Sin embargo, desde el punto de vista del economista son autónomos o exógenos, lo que demuestra la aceptación por parte del economista de elementos extraeconómicos en la fijación de los objetivos de sus políticas.

Un problema similar se presenta si hay más de un factor escaso. Factores tales como las divisas o la mano de obra especializada pueden escasear al mismo tiempo que el capital, pero su valor total en el denominador sólo puede calcularse si se dispone de precios. Sin embargo, estos precios no pueden considerarse autonómos, debiendo ser tales que equilibren la oferta y la demanda. Si los mercados a consideración se encuentran equilibrados, los precios observables —o precios de mercado— pueden utilizarse. Pero si los mercados no se hallan en equilibrio, tendrá que acudirse a precios ficticios conocidos como *precios contables* o *precios espectrales.* En determinadas circunstancias estos precios pueden calcularse con gran aproximación. El precio de un insumo importado protegido por un derecho de importación deberá considerarse igual al precio del mercado mundial. Si todos los proyectos de inversión y factores requeridos para el caso son conocidos, es posible determinar los precios espectrales mediante procedimientos de prueba y error tendientes a:

(i) aprovechar todos los factores escasos disponibles, y

(ii) elevar al máximo la contribución a las metas perseguidas.

En otros casos sólo es posible lograr estimaciones gruesas de los precios espectrales. Existen importantes razones para aplicar a la mano de obra no especializada un precio espectral bajo.

Los precios espectrales para los diversos factores pueden aprovecharse también al estimar la contribución de un proyecto al ingreso nacional. Si se elige entre los fines a perseguir el del equilibrio de la balanza de pagos, el precio que deberá utilizarse para lograr determinada mejoría en la balanza de pagos puede considerarse igual al precio espectral de las divisas. En este caso, el precio no será autónomo —a menos que se asignara a dicho propósito un valor extra económico aparte de su significación propiamente económica.

Tanto las contribuciones al fin perseguido como los factores escasos utilizados deberán estimarse considerando un período *futuro,* que en principio será el período de vida del proyecto. Esto implica que no es necesario que las cantidades y los precios utilizados sean iguales a los prevalecientes en el momento en que se hace la apreciación. Las cantidades de insumos pueden disminuir como resultado de un proceso de aprendizaje. Los precios pueden cambiar, asimismo, como consecuencia de un cambio en las condiciones de escasez.

Es posible que en la lista de proyectos entre los que deberá elegirse se incluyan no solamente proyectos alternativos, sino también versiones alternativas de un proyecto esencialmente igual. Estas versiones alternativas pueden diferir por cuanto a las tecnologías utilizadas ya sea para la fase de operación o para la de inversión. Las diferentes técnicas pueden caracterizarse en función de sus respectivas intensidades de capital, es decir, de las cantidades de capital invertido por cada hombre empleado. En algunos procesos de producción se presentan considerables escalas de radiación de la intensidad de capital requerida, y puede ser de gran importancia hacer la elección adecuada, especialmente si se asigna una prioridad fundamental al aspecto de la ocupación como uno de los objetivos a alcanzar. Dicha elección puede hacerse a veces por separado bajo la forma de un estudio "parcial", siempre que sea probable que dependa sólo ligeramente del resultado preciso de la apreciación de otros proyectos.

Se usa el criterio al seleccionar los proyectos que rinden el mayor valor, salvo en algunas formas de política regional que se discutirán en la próxima sección.

Ello plantea un problema de límites. Por lo general, el volumen de inversión será la cifra que determine la frontera entre los proyectos incluidos y los no incluidos en el programa. Surge, sin embargo, un problema cuando el proyecto marginal así elegido representa una contribución negativa a los propósitos perseguidos. Un ejemplo simple de semejante caso es aquel en que el proyecto en cuestión se resolvería en una contribución negativa al ingreso nacional. Semejante resultado indica que algo anda mal en la situación económica general del país en cuestión: indica de una manera general, que los ingresos pagados son más altos de lo que "el país puede permitirse". Tal conclusión puede extraerse sólo después de delinear y considerar un número suficiente de proyectos, y la conclusión tiene una considerable importancia para la política de desarrollo de esa nación.

4.—PROGRAMAS REGIONALES

A veces, se requiere no sólo un programa de inversión para el país entero, sino también programas para las subdivisiones geográficas del país que solemos llamar "regiones". Ello introduce una nueva dimensión a los problemas: la de la distancia y la situación. En la plenitud de sus consecuencias, esta nueva dimensión dará a los problemas una complicación tan grande que no podemos esperar resolverlos con precisión. Se carece de los datos necesarios, así como de las teorías indispensables. En este ensayo se discutirán únicamente los dispositivos más simples que deberán introducirse a fin de lograr programas regionales consecuentes con algún criterio fundamental. De manera similar, necesitamos conocer ahora los *fines de la política de desarrollo regional* además de los del plan nacional en su conjunto. Usualmente, cuando se habla de una política regional los elaboradores de las políticas correspondientes tienen en mente algunos propósitos extraeconómicos. Ejemplos notables de semejantes propósitos son los de la reducción de las diferencias de ingreso per cápita o de desempleo entre diversas regiones. Ello implica que tendrán que efectuarse mayores inversiones en las regiones que presenten bajo nivel de ingreso o un alto nivel de desocupa-

ción, aún cuando los proyectos más atractivos desde el punto de vista nacional no se localicen en tales regiones.

La forma más sencilla de proceder es la siguiente: distinguimos entre proyectos "desplazables" y proyectos "no desplazables". Los primeros pueden ponerse en marcha en varias o en cualquier región de un país sin modificar su contribución a los objetivos nacionales. Los últimos, en cambio, sólo pueden ponerse en práctica en una o ciertas regiones determinadas. Cada proyecto para una industria internacional —con su correspondiente serie de inversiones complementarias en industrias nacionales— debe ser designado con varios números que indiquen las regiones en que puede ponerse en práctica dicho proyecto o partes del mismo.

La selección de los proyectos para su inclusión en el programa de desarrollo será ahora diferente de la indicada más arriba en la sección 3. En vez de tomar como punto de partida el mejor proyecto desde el punto de vista nacional, y luego el segundo en ese orden, y así sucesivamente seleccionaremos ahora aquellos proyectos designados con el número de la región más urgida de desarrollo. El primer proyecto a elegir será en este caso aquél que parezca mejor entre los designados con el número de esa región en particular, y así sucesivamente. Cuando como resultado de los proyectos seleccionados la región señalada haya ascendido hasta el nivel de la que le seguía en orden de atraso, la selección se hará entre los proyectos localizados en ambas regiones. A su vez, cuando se haya impulsado ambas hasta el nivel de la siguiente —tercera— en orden de atraso, procedemos a considerar proyectos para las tres regiones, en proporciones que tiendan a mantenerlas al mismo nivel. Así, se sigue observando este método hasta haberse utilizado plenamente los fondos de inversión disponibles. Se entenderá, desde luego, que pueden concebirse un gran número de variaciones por cuanto al criterio adoptado para juzgar las necesidades de las regiones, y el grado en que estas necesidades deben ser tomadas en cuenta.

Los procedimientos de selección de proyectos descritos en la sección anterior y la presente, deben considerarse como correctivos de las estimaciones sectoriales discutidas en la sección 2. Los sectores que ofrezcan ventajas comparativas por sus costos de producción en el sentido de la teoría del comercio internacional, parecerán haberse expandido en mayor medida que los sectores que ofrezcan desventajas comparativas. Algunos de los cálculos basados en el enfoque sectorial —por ejemplo los de los requerimientos para educación— tendrán que ser revisados en forma concordante. Lo mismo es aplicable al cálculo afinado de las inversiones, incluyendo su programación de tiempo. Ello ilustra una vez más el tipo de prueba y error al que corresponde nuestro método. En un sentido estricto, los métodos de prueba y error son correctos únicamente cuando conducen a una serie convergente de estimaciones, aunque esta afirmación no es siempre necesariamente cierta. Se precisará de una investigación teórica adicional, para mostrar el carácter de las series de estimaciones. En ocasiones existe una opción entre diferentes métodos de adaptación, algunos de los cuales son rápidamente convergentes, de modo que pueden ser de utilidad si el monto total de trabajo tiene que mantenerse dentro de límites razonables, aunque no son siempre los mejores métodos desde el punto de vista de la economía.

5.—EL SUPUESTO DE LOS PRECIOS

Hemos hecho al principio la observación de que por regla general se da por supuesto que los precios se mantienen constantes. Puede afirmarse que el auténtico fin de la planeación es mantener el equilibrio y soslayar por ese medio la necesidad de variar los precios. Sin embargo, hay casos en que no es permisible partir del supuesto a que nos hemos referido. Los planes pueden tener que basarse en la previsión de variaciones de los precios. Lo anterior es aplicable en primerísimo lugar a los cambios externos, esto es, los cambios que registran los precios en los mercados mundiales como consecuencia de acontecimientos externos. Estos tienen que ser estimados con la mayor precisión posible a partir de meras previsiones, a diferencia de los planes. También puede presentarse la necesidad de variar los precios como consecuencia de algunos aspectos del plan, lo cual puede suceder si se incrementan las exportaciones de un artículo para cuya producción tiene el país ventajas comparativas, y el cual surta una porción considerable de mercado mundial. La modificación de precios debe en tal caso vincularse funcionalmente al aumento de las exportaciones con ayuda de una función de demanda mundial. Como resultado de estos cambios de precios se afectará también el ingreso nacional y todas las funciones de la demanda que dependen de ella. Pero no resulta demasiado difícil introducir tales variaciones en la fórmula de nuestros procedimientos.

El Plan Cuatrienal Venezolano (*)

INTRODUCCION

EL desarrollo de una recuperación integral que se observó en 1962 y que, especialmente en el segundo semestre, determinó un nuevo despegue, una nueva etapa de arranque en la economía venezolana, crea condiciones favorables para formular un Plan de la Nación.

En la parte introductoria del Plan de la Nación 1965-66 se advierte que se trata de un instrumento de programación gubernamental y privada que es la continuación del esfuerzo de planificación que cristalizó con el primer esbozo del Plan que, en forma global, se formulara en Venezuela y que se contrajo al período 1960-64. Las condiciones de la economía venezolana en los momentos en que se estableció ese primer ensayo en gran escala de planificación nacional no permitieron lograr todos los objetivos establecidos. Sobre todo no pudo ser formulado ese primer Plan con absoluta seguridad.

La primera tentativa de planificación (1960-1964) se había efectuado con base en la hipótesis de que, como resultado de determinadas medidas, se estaba a punto de iniciar el movimiento ascendente de la economía del país. Sin embargo, no tardó en revelarse que las fuerzas que causaban el estancamiento eran de mucho mayor potencia de lo que se había estimado.

La situación de hoy —ya al término de 1962— es ciertamente distinta.

El pesimismo de ayer ha cedido el paso a un optimismo que si bien es comprensiblemente cauteloso, no por ello es menos positivo y alentador. Efectivamente, se ha operado un cambio paulatino, ya más firmemente orientado en la vía de la reanimación económica. Ha sido factor determinante en este cambio la inyección adicional de fondos de consideración, procedentes tanto de fuentes externas como internas, con los que ha sido posible dar un vigoroso impulso a la construcción de obras públicas y viviendas, así como a la concesión de créditos. Desde luego, el aumento sustancial que ha experimentado la producción petrolera en atención a la mayor demanda de nuestro petróleo en los mercados internacionales, contribuyó poderosamente al proceso de recuperación de la economía en su conjunto.

LOS RESULTADOS OPERADOS EN 1962

Explica la introducción del Plan de la Nación lo que ocurrió en 1962.

Al impacto directo se agregó el efecto psicológico de estas operaciones en el circuito económico y financiero. Se vio nuevamente apuntar la confianza, ingrediente indispensable de un clima propiciador del ímpetu de desarrollo. Con la medida cambiaria de abril de 1962 se dio un paso importante hacia la estabilización de nuestro signo monetario en un nivel de equilibrio correspondiente a las condiciones de nuestra producción agrícola e industrial. Junto con los cuantiosos recursos adicionales que produjo, con destino a la inversión, se logró mejorar con esa medida las perspectivas de nuestra balanza de pagos. Con pocas oscilaciones, el tipo de cambio del bolívar se mantuvo en 4.54 por dólar U.S. y las reservas internacionales por encima de dólares U.S. 500 millones. Con cierto retardo sobre la producción petrolera, que responde

* Según la versión publicada en el Diario "La República" de Venezuela.

)idamente a la necesidad de la demanda externa, pero forma constante, la agropecuaria e industrial incrementó ritmo de desarrollo, para atender la creciente demanda erna, aprovechando la capacidad ociosa —efecto de la esión— y la ampliación de dicha capacidad, resultado inversiones recientes efectuadas al amparo de la políti- de estímulo y protección aplicada en los últimos años. incremento de que ha sido objeto la producción nacio- l en sus diversas ramas se ha de concretar en un au- nto del producto territorial bruto de este año por encima l anterior, que se estima en 7.7 por ciento. Este incre- nto significa un aumento del producto per cápita de más l cuatro por ciento. Patentiza la recuperación que está perimentando la economía nacional. Pero no debemos atri- irle un alcance mayor del que en realidad tiene y que es . sí suficientemente significativo. Efectivamente, de recupe- ción se trata.

En los años 1960-1961 el producto per cápita experimen- una baja, por lo que, con el alza de 1962 se recuperará el rreno perdido, colocándose el producto per cápita al final l trienio (1960-1962) en un nivel prácticamente igual al de)59. El mismo fenómeno de recuperación ocurrió con res- ecto al petróleo con el incremento del 10 por ciento que ba- á tenido la producción en 1962 frente a la de 1961. Con él gra un incremento en el trienio de un cuatro por ciento ual, lo que coincide con el que se había contemplado en el lan de la Nación 1960-1961.

UN NUEVO DESPEGUE EN LA ECONOMIA

De acuerdo con la planificación establecida, los expertos ubernamentales prevén un ritmo más acelerado en la eco- omía venezolana después de la primera fase de recupera- ión. Destacan que "el solo hecho de la recuperación entraña n impulso que trasciende positivamente en el futuro".

Es un nuevo despegue de la economía, que permite ontemplar con confianza una trayectoria ascendente, subraya l informe.

Igualmente destaca que la economía venezolana ha dado rueba de que se puede adaptar rápidamente al nuevo curso, n verdad con ciertas rectificaciones que se le hubo de im- rimir con miras a alcanzar las correspondientes metas. Esto s tanto más significativo cuanto que la curva ascendente le la producción del sector no petrolero de la economía se ronunció más fuerte y firmemente en la segunda mitad de ste año y ello pese a las dificultades de tipo político que alieron al paso.

De allí que puede vislumbrarse la continuación de ese scenso con la aceleración que lleva consigo más allá de esto ño. La segunda prueba estribará en que ello ocurra a pesar le cierta desaceleración de la producción petrolera. En efecto, e contempla en el Plan que el producto petrolero aumenta- á a la tasa de cuatro por ciento anual, o sea se conserva la ipótesis que se había adoptado en el Plan 1960-1964. Cier- amente el petróleo es aún el factor individual más influyente n la dinámica de nuestra economía. Mas los sectores pro- luctivos no petroleros —agrícola e industrial— desarrollados principalmente por el efecto acumulativo de la producción petrolera, ya están cobrando una dinámica propia de gene- ación de riqueza que a su vez tiene un notable efecto mul- iplicador en todo el ámbito de la economía.

¿LA SIEMBRA DEL PETROLEO?

Por su naturaleza es éste un proceso que irá creciendo a un ritmo acelerado.

La siembra del petróleo —y de ella se trata— se dirige a robustecer ese proceso de independencia progresiva frente al petróleo en previsión del agotamiento eventual de ese pro- ducto y por razones de tipo social a las que se hará referen- cia más adelante. Crecer cada vez más hacia adentro y con fuerzas originadas permanentemente dentro de nuestras fron- teras es consigna fundamental de la planificación en Vene- zuela.

Dentro de una proyección realista, para muchos años nor venir, resulta sin embargo evidente que el petróleo se- guirá desempeñando papel importantísimo dentro de la eco- nomía venezolana. No verlo así equivaldría a ignorar una realidad con todo el peligro que ello encierra, acaso tan peligroso como creer que se puede vivir indefinidamente del petróleo. Por ello tiene importancia primordial el no escatimar esfuerzo alguno para que el producto petrolero siga su curso ascendente por un largo período, para lo cual es indispensable que el incremento sea compatible con las reservas petroleras del país. Se trata desde luego no sólo de producción sino de precios. De allí la significación vital que representan para Venezuela, como para las demás naciones exportadoras de petróleo, los esfuerzos tendientes a establecer y estabilizar los precios de ese producto en niveles cónsonos con una relación equitativa de los términos de intercambio.

Predice el prefacio del Plan de la Nación que la economía venezolana está en condiciones de crecer a un ritmo mayor que la tasa de crecimiento del producto petrolero. Se predice un aumento del ocho por ciento en la economía en general frente a un crecimiento del 4 por ciento del petróleo.

NECESIDAD DE CAMBIAR LA ESTRUCTURA

En el prefacio, los expertos gubernamentales hacen referencia a un aspecto neurálgico de toda planificación. Señalan que el Plan no aspira sólo a reunir en forma coherente los distintos programas que contiene, sino que con él se delincan medidas cuya continuación o iniciación se requieren para asegurar su cabal cumplimiento.

Si es necesario, como indudablemente lo es, que la economía venezolana se desarrolle a un ritmo acelerado, es porque se requiere conjugar el esfuerzo tendiente a la transformación de su estructura con el alcance de niveles de empleo compatibles con los objetivos sociales del Plan. En términos concretos, se trata de lograr el desarrollo acelerado de los sectores productivos no petroleros de la economía en forma tal que se obtengan niveles adicionales de ocupación. Venezuela, a este respecto, confronta un problema estructural a cuya solución hay que aplicarse con todos los recursos de que se disponga. Efectivamente, la industria petrolera que produce más del 90 por ciento de las divisas del país, más del 60 por ciento de los ingresos fiscales y contribuye con aproximadamente la quinta parte del producto territorial bruto, apenas emplea el 1.4 por ciento de la fuerza de trabajo. Por otra parte, el alto poder adquisitivo externo de nuestra moneda ha tendido a incrementar la propensión a importar bienes de consumo que de otro modo podrían producirse en el país y bienes de capital que tienden a economizar mano de obra en virtud de la carestía relativa de ésta.

Se ha procurado contrarrestar estos efectos negativos de la economía predominantemente petrolera por medio de una política vigorosa de sustitución de importaciones y la consecución por parte de nuestra moneda de un nivel de cambio más cónsono con las necesidades de los sectores permanentes de nuestra economía.

Se destaca la necesidad de modificar la estructura del empleo en Venezuela. Pero advierte que mientras este cambio se opere, es necesario mantener fuentes de trabajo activas mediante otros programas. "Es así como en el Plan se prevé un esfuerzo particular en el campo de la construcción de viviendas, acueductos y cloacas que, además de satisfacer objetivos sociales de alta prioridad, insume mucha mano de obra y ello en forma prácticamente permanente, en vista del cúmulo de necesidades que sólo pueden quedar satisfechas en un período de muchos años.

En el sector público como en el privado —subrayan los expertos— debe existir plena conciencia de nuestro problema estructural del empleo y dirigir el máximo esfuerzo hacia el objetivo de proporcionar las mayores oportunidades posibles de ocupación. Desde luego, la única palanca que está a nuestra disposición para lograrlo, es el incremento acelerado de la producción, pero es indispensable que se tomen en consideración, en cuanto se pueda, las modalidades más aptas para alcanzar los objetivos del empleo.

OBJETIVOS

Primero: el producto agrícola crecerá a una tasa del 8 por ciento anual, hasta llegar a 2 mil 760 millones de bolívares, contribuyendo así al crecimiento del producto territorial bruto con el siete por ciento, dotándose además de tierras a 100 mil campesinos que, con los 100 mil ya asentados,

completarán 200 mil, cumpliéndose de esta manera la primera fase de la Reforma Agraria.

Segundo: el producto industrial aumentará a una tasa del 14.1 por ciento anual hasta llegar, en 1966, a los 11 mil 96 millones de bolívares, contribuyendo con el 28.2 por ciento a la formación del producto territorial bruto.

Tercero: el producto petrolero y minero llegará a 7 mil 876 millones de bolívares en 1966, cubriendo del producto territorial bruto el 20 por ciento.

Cuarto: se completará una red de carreteras principales que abarcará 29 mil 700 kilómetros de longitud, de los cuales estarán pavimentados 13 mil 386 kilómetros.

Quinto: en materia de enseñanza, la educación primaria pasará de 1 millón 331 mil alumnos a 1 millón 676 mil, en 1966, en tanto que la enseñanza media elevará sus inscritos de 222 mil en 1962 a 322 mil en 1966.

Sexto: en materia de sanidad, se aumentará el número de camas para hospitalización desde 27 mil 500 que hay en la actualidad a 34 mil 500 en 1966.

Séptimo: en cuanto a vivienda, se construirán durante esos cuatro años 260 mil unidades, tanto en el medio rural como en el urbano.

Octavo: pese a que la población habrá aumentado de 8 millones 142 mil habitantes en 1962 a 9 millones 174 mil en 1966, la tasa de desempleo se reducirá de 13.6 por ciento en la actualidad a 6.8 por ciento en 1966.

EL PLAN

A la cifra de 38 mil 750 millones de bolívares ascenderá el producto territorial bruto de Venezuela para el año 1966 mediante la adecuada y racional aplicación del nuevo Plan Cuatrienal de la Nación, cuyo desarrollo comenzará a producirse a partir del mes de enero de 1963, y cuyo propósito es el de elevar dicho producto por habitante en un 4.9 por ciento anual, de modo que al término del Programa se haya alcanzado un crecimiento del 21.4 por ciento en relación con el año 1962.

Las dos metas de este Plan, son:

Primera: alcanzar la mayor suma de bienestar para todos los venezolanos, mediante el pleno empleo de la fuerza de trabajo y una distribución equitativa de la riqueza, utilizando en la forma más eficaz los crecientes recursos de las diversas regiones del país, y

Segunda: lograr la independencia económica, por medio de una adecuada diversificación de la economía y el óptimo incremento del producto nacional, particularmente sobre la base del mejor aprovechamiento de los ingresos provenientes de la justa participación del país en la industria extractiva.

Con el nuevo impulso que ha estado recobrando la economía del país, y gracias a las medidas que en el Plan se señalan, se anticipa que el producto territorial bruto crecerá en el cuatrienio 1963-66 a la tasa del 8 por ciento anual. De esta forma, se prevé un aumento del 36.1 por ciento por encima de la cifra de 1962, alcanzando en 1966, la cantidad de 38 mil 750 millones de bolívares.

Ahora bien, por otra parte la población habrá aumentado de 8 millones 142 mil habitantes en 1962 a 9 millones 174 mil habitantes en 1966, o sea, a razón del 3 por ciento de incremento anual. En virtud de la conjugación de ambos factores, el producto territorial bruto por habitante aumentará en un 4.9 por ciento anual, de modo que al término del Plan, el producto nacional por habitante habrá aumentado en un 21.4 por ciento en relación con la cifra de 1962, llegando a 3 mil 953 bolívares por habitante en 1966. En otras palabras, esto quiere decir que para 1966 cada venezolano recibirá, por término medio, dos meses y medio más ingresos que en 1962.

Para lograr ese incremento acelerado de la economía durante el cuatrienio, se proyecta invertir la cantidad de 28 mil millones de bolívares.

De éstos 24 mil provendrán del ahorro interno, o sea el 17.5 por ciento del producto territorial bruto en los cuatro años, y 4 mil millones se originarán en fuentes externas.

Se prevé que aproximadamente el 66 por ciento las inversiones serán efectuadas por el sector privado, q contará con el aporte crediticio del Estado por más de mil millones de bolívares. Se ha fijado la cantidad de 2 m 300 millones para las inversiones petroleras durante dicl lapso, sobre la base del aumento habido con respecto a l tres años anteriores de modo que, según la hipótesis ado tada, se prevé para el cuatrienio un incremento del por ciento anual del producto petrolero, el cual, incluyen la minería, alcanzará la cifra de 7 mil 876 millones en 196

Según esta tasa de crecimiento, se llegará a una pr ducción de petróleo de 216 millones de toneladas métric en comparación con 185 millones en 1962, de modo qu sobre esta base, se prevé que el renglón del petróleo pr ducirá 18 mil 500 millones de bolívares que, sumados los 900 millones que se obtendrán por concepto de expo tación de mineral de hierro, arrojará la cifra de 19 m 400 millones en divisas. En esta forma, se asegurará en mayor parte el financiamiento del Plan y una posición sa de la balanza de pagos, con el complemento de la import ción neta de capital prevista en el Programa. Ello, permiti que éste se cumpla sin crear presiones inflacionarias q comprometan el crecimiento equilibrado de la economía y estabilidad y el vigor del bolívar.

ANGULO FISCAL

Desde el ángulo fiscal se estima que durante el cua trienio los ingresos petroleros alcanzarán la cantidad de 1 mil millones de bolívares, que representarán una canti superior sólo en 7.4 por ciento a las inversiones totales d sector público y a sus créditos al sector privado. Así, se podr cumplir la norma ideal según la cual los ingresos petroler deben utilizarse, fundamentalmente, en obras y actividad que propendan al desarrollo económico y social del país.

En lo que respecta al sector petrolero, se parte de l hipótesis de que la base tributaria va a permanecer esencia mente igual a la vigente. Sin embargo —con el propósit principal de canalizar fondos adicionales para atender al in cremento de los gastos de desarrollo, y para adaptar el siste ma de impuestos a las exigencias del proceso económico, s contempla la introducción en dichos sistemas de alguno cambios por medio de los cuales distintos elementos que l forman presentarán un cuadro coherente y equilibrado. E este sentido, se presentará a la consideración del Congres Nacional un proyecto de reforma de la Ley de Impuesto so bre la Renta, en el que se propondrá el impuesto sobre lo dividendos, similar al que había formulado a comienzos d 1962 el Ejecutivo Nacional. En dicho proyecto, se mejorar el régimen de incentivos para reinversión de utilidades d las empresas, sobre una base de tributación análoga a la vi gente, cuyo nivel se considera adecuado en las circunstancia actuales del país.

El incremento neto de la Deuda Pública será de mil 800 millones de bolívares. Mediante las modificacion que se introducirán en ésta, se aumentará en términos rela tivos la parte que corresponde a la deuda externa. Con ell se evita el riesgo de recurrir a medios de origen interno par fines fiscales, con posible efecto inflacionario y de restar a sector privado recursos para el financiamiento de sus em presas, con el resultado de que éste tendría que apelar, e cantidades superiores a las previstas, al crédito externo, y sea directamente o a través de organismos públicos.

AGRICULTURA

El producto agrícola crecerá al 8 por ciento anual, hasta llegar a 2 mil 760 millones de bolívares, contribuyendo así con el siete por ciento del producto territorial bruto.

Además, se dotará de tierra durante el cuatrienio a cien mil campesinos que, sumados a los 100 mil ya asentados hasta 1962, alcanzarán a doscientos mil, de modo que, una vez cumplida así la primera fase de la Reforma Agraria, el país estará en condiciones de concentrar todo su esfuerzo en la segunda fase, es decir, en la de la consolidación de los asentamientos.

Por otro lado, se pondrán en funcionamiento nuevos sistemas de riego y drenaje como el de Las Majaguas, de mod tal que para 1966 estarán bajo riego no menos de 230 mil hectáreas.

INDUSTRIA

El producto industrial aumentará a una tasa del 14.1 por ento anual, hasta llegar en 1966 a los 11 mil 96 millones de lívares, contribuyendo de este modo al 28.2 por ciento del oducto territorial bruto.

La Corporación Venezolana del Petróleo ampliará su oducción para llegar a 5 millones de toneladas en 1966. ara entonces, habrá extendido su red de distribución de oductos refinados hasta alcanzar a cubrir el 20 por ciento el consumo nacional.

Por otra parte, la producción de mineral de hierro llega- a los 22 millones de toneladas, de cuya cantidad serán oducidos por la Corporación Venezolana del Hierro tres illones de toneladas. Al mismo tiempo, se habrá comenzado explorar las minas de Lomas de Hierro, y se habrá insta- do en Tejerías una planta para la producción de ferroní- iel, con capacidad inicial para 15 mil toneladas, en tanto ue la producción de manganeso alcanzará a 20 mil tone- adas.

La industria manufacturera acentuará el proceso de sus- tución de importaciones para cubrir el 77 por ciento del onsumo aparente de 1966, en lugar del 72 por ciento en 962. La Planta Siderúrgica de Matanzas estará produciendo n millón de toneladas para 1966 en perfiles, alambres y minas y se habrá puesto en marcha la planta de Aluminio el Caroni (la ALCASA), con capacidad de 50 mil toneladas, mpliable a 100 mil en 1968.

En Guayana, en 1966 se habrá instalado una planta para producción de fierro-esponja, con capacidad para doscien- as mil toneladas anuales, así como el establecimiento de una lanta de coque, que funcionará a base de gas o de gasolina atural.

El Instituto Venezolano de Petroquímica tendrá en plena roducción la Planta de Fertilizantes, con una capacidad de 50 mil toneladas por año y la Planta de Cloro-Soda, con 0 mil toneladas de cloro y 11 mil de soda. Y se instalarán as plantas de explosivos y agentes de voladura en Morón, ara producir 23 mil 500 toneladas. Asimismo, se pondrán n funcionamiento las plantas para producir 20 mil tone- adas de caucho sintético, 21 mil 250 toneladas de plásticos y 10 mil de detergentes. Durante el período del plan se pro- ducirá en el país el treinta por ciento del peso de los ve- ículos automotores y, finalmente, la industria textil elevará u capacidad productiva en un 39.5 por ciento, la industria limenticia en un 62 por ciento y la del papel en el 81.5 or ciento.

COMUNICACIONES

Por lo que respecta al ramo de transportes y comunica- iones, se prevé que para 1966 esté concluída la llamada red ásica de carreteras, entre las que merecen destacarse las utopistas Tejerías-Valencia y Valencia-Puerto Cabello. En otal, se habrán construído para ese año 1 mil 749 kilóme- ros de carreteras principales, para completar una red de 29 mil 700 kilómetros, y se habrán pavimentado 3 mil 654 ki- ómetros, a fin de completar los 13 mil 386 kilómetros pavi- mentados.

Estas comunicaciones serán complementadas con la cons- rucción de 2 mil kilómetros de carreteras de penetración y caminos vecinales. A su vez, para 1964 entrará en servicio el aeropuerto internacional de Caujarito, en Maracaibo.

Por lo que respecta a las comunicaciones alámbricas, el número de suscriptores telefónicos será aumentado de 220 mil a 325 mil; y, finalmente, las redes troncales de micro- ondas del Oriente y Occidente del país estarán concluídas, así como los equipos de conmutación y el cable submarino con los Estados Unidos.

EDUCACION

En materia de educación, la enseñanza primaria pasará de 1 millón 331 mil alumnos en 1962 a 1 millón 676 mil en 1966. La enseñanza media pasará de 222 mil a 322 mil alum- nos. Proseguirá el programa de alfabetización de adultos, con el objeto de disminuir el analfabetismo de 29 por ciento en 1962 a un 10 por ciento en 1966. Y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el INCE, proporcionará entrena- miento acelerado a 60 mil jóvenes durante el cuatrienio.

SANIDAD Y VIVIENDA

El Plan Cuatrienal de la Nación contempla, en materia de Sanidad, que, dentro de un sistema unificado de salud se aumente el número de camas de 27 mil 500 en 1962 a 34 mil 500 en 1966, con fines de hospitalización. Mientras tanto, en los Comedores Escolares se servirán 138 millones 700 mil almuerzos en 1966, en comparación con 60 millones 100 mil en 1962.

Los Seguros Sociales cubrirán a 450 mil trabajadores, lo que habrá representado un aumento del 50 por ciento.

La población residenciada en localidades de más de 5 mil habitantes estará totalmente abastecida de aguas, produ- ciéndose un aumento del 66 por ciento, para subir de 3 mi- llones 293 mil habitantes en 1962 a 5 millones 460 mil en 1966. Y el acueducto de Caracas habrá ampliado su capaci- dad en un 40 por ciento.

Por último, en materia de vivienda, se proyecta construir 260 mil unidades de vivienda en los medios urbano y rural.

FINANCIAMIENTO

El Estado venezolano tenderá a disminuir las inversio- nes directas en los próximos cuatro años, para aumentar las inversiones en forma de préstamos y financiamientos al sec- tor privado.

Al analizar la forma como se financiará el Plan de la Nación se hace especial referencia a este aspecto. Se señala que las inversiones globales han sido estimadas para el pe- ríodo de cuatro años en 28 mil millones de bolívares, de los cuales 9,433 millones —34 por ciento— son del sector públi- co; y 19,608 millones —66 por ciento— son del sector priva- do. Cabe indicar que el sector privado obtendrá mucho de sus recursos de programas de financiamiento estatales y exter- nos. En cuanto al financiamiento de estas inversiones, se prevé que del ahorro nacional —de recursos domésticos— serán aportados 24,303 millones, es decir un 87 por ciento; y del ahorro externo —préstamos e inversiones foráneas— 3,738 millones, o sea un 13 por ciento.

Según se explica en el Plan, de este esquema se deduce que la participación del sector público en las inversiones totales bajará en el cuatrienio del Plan, en comparación con 1960, de 45 por ciento a 34 por ciento del total; esto es co- rolario de una traslación gradual del enfoque de las inver- siones públicas en forma directa hacia un estímulo de las inversiones privadas a través de créditos y participaciones.

En lo que respecta al financiamiento se observa una me- jora sustancial de la cuota del ahorro nacional, pues del 82 por ciento de las inversiones que representaba en 1960 se eleva a 87 por ciento durante el período del Plan.

Las inversiones territoriales brutas representan el 18.4 por ciento del producto territorial bruto para 1962 y 20.2 por ciento para el período 1963-1966. El incremento de casi 10 por ciento en esta relación puede parecer bajo en vista del mayor esfuerzo que representa el Plan de la Nación; se debe tomar en consideración, no obstante, que existe un porcen- taje notable de capacidad ociosa en el aparato productivo —especialmente en la industria manufacturera— y que se cuenta con una absorción gradual de ella en la producción efectiva.

PETROLEO Y MINERIA

El sector privado, que deberá hacer inversiones por unos 2,621 millones durante los próximos cuatro años, seguirá desempeñando un papel fundamental en la industria petro- lera del país, no obstante el desarrollo de la empresa estatal.

Así lo contempla, como cuestión de política petrolera, el Plan de la Nación. Al referirse a los objetivos básicos del plan de la industria petrolera, se señala como cuestión bá- sica una recuperación de los precios del petróleo y la posi- bilidad de que se aprovechen cabalmente los grandes recursos de gas natural. En este segundo aspecto, los expertos guber- namentales destacan la necesidad de tomar en cuenta la im- portancia que va adquiriendo el gas, especialmente en un mercado tan importante como Europa.

Otros aspectos básicos del Plan en cuanto a hidrocar- buros, son los siguientes:

1) Para el período del Plan se postula una tasa anual acumulativa de crecimiento de la producción petrolera del cuatro por ciento. El producto del sector de hidrocarburos subirá de 6,253 millones en 1962 a 7,315 millones en 1966, con lo que su contribución al producto territorial bruto disminuirá del 22.6 por ciento al 18.6 por ciento, en los mismos años.

2) La contribución del sector hidrocarburos a la ocupación será pequeña y las metas establecidas significan recuperar en 1966 los niveles de ocupación directa registrados durante 1960, o sea, de unas 35,000 personas.

3) En lo que se refiere al aporte del sector hidrocarburos a la generación de divisas al país, continuará siendo, por muchos años más, de extraordinaria importancia, a pesar de los esfuerzos que se realizarán para diversificar las exportaciones. Los hidrocarburos representarán en 1966 el 92.1 por ciento del valor total de las exportaciones venezolanas.

4) El plan contempla también un aumento del producto por persona ocupada en el sector de 7.6 por ciento entre 1962 y 1966, a fin de mejorar la eficiencia de las operaciones.

5) Para cumplir con las metas de producción estipuladas en el Plan será necesario realizar inversiones brutas estimadas en bolívares 2,783 millones, de los cuales 2,621 millones corresponderán al sector privado y unos 162 al sector público.

Las metas de producción contemplan un aumento mínimo del producto minero de 383 millones en 1962 a 561 millones en 1966, esto es un incremento de 46.5 por ciento.

El Plan prevé que para cumplir con las metas de producción será necesario realizar nuevas inversiones en bolívares 222 millones de los cuales 157.0 millones corresponderán al Sector Privado y 65.0 millones al Sector Público.

Aprovechamiento de yacimientos de bauxita y el comienzo de la explotación de níquel, prevé el Plan de la Nación antes de 1966 según se establece en el análisis del sector de industria extractiva.

Al referirse a este sector, el resumen del Plan establece los siguientes objetivos básicos:

1) La producción del petróleo llegará a la cifra de 216 millones de toneladas métricas ya señalada. La Corporación Venezolana del Petróleo ampliará su producción hasta llegar a 5 millones de toneladas en 1966. Para esa fecha, la Corporación Venezolana del Petróleo habrá extendido su red de distribución de productos refinados hasta alcanzar en 1966 el objetivo que se ha fijado, o sea el 20 por ciento del consumo nacional. También contribuiría la Corporación Venezolana del Petróleo al aumento de las reservas y de la producción nacional por medio de su gestión directa, así como con la participación de la iniciativa privada con arreglo a contratos de operaciones y servicios. Se velará porque el descubrimiento de nuevas reservas guarde relación con los niveles de producción por medio de una política de incentivos a la exploración.

2) La producción del mineral de hierro alcanzará en 1966 la cantidad de 22 millones de toneladas métricas de las cuales aproximadamente 3 millones serán producidos por la Corporación Venezolana del Hierro.

3) Se habrá empezado a explotar las minas de níquel de Loma de Hierro y se habrá llegado a una producción de 15,000 toneladas de ferroníquel en 1966.

4) La producción de manganeso se colocará en ese año en 20,000 toneladas, satisfaciendo así las necesiaddes de la Siderúrgica del Orinoco.

5) Se habrá avanzado en la prospección de bauxita y se habrán terminado los trabajos de cubicación ya iniciados de lateritas aluminosas con respecto a los cuales se adelantan procesos técnicos para su utilización económica en la producción de aluminio.

PERSPECTIVAS HASTA 1975

El Plan de la Nación contempla las perspectivas de la economía en sus aspectos básicos hasta 1975, cuando el petróleo comenzará a declinar después de haber llegado a un punto máximo.

En esta programación gubernamental se presenta un esbozo de un plan prospectivo de más largo alcance. Los expertos gubernamentales han tomado 1975 como el año término del período, mostrando la tendencia del producto y de la ocupación.

PRODUCTO

Se ha supuesto que la tasa anual de incremento del producto territorial bruto bajará del nivel forzado de 8.0 por ciento que debe mantenerse durante el cuatrienio 1963-66 del Plan para que se logre el mejoramiento deseado en la situación del empleo, hasta 7.5 por ciento en promedio para el período 1966-1970, y 6.5 por ciento para el período 1970-1975.

Para las agrupaciones por separado se ha previsto que

La agricultura mantendrá casi un ritmo de incremento del 8 por ciento anual proyectado para el período hasta 1966.

El ritmo de incremento en el sector petrolero disminuirá gradualmente hasta cero alrededor de 1970; esto significaría que en aquel año la producción alcance su máximo y luego empezará a bajar progresivamente. Por otra parte se prevé un continuado crecimiento durante el período contemplado de la producción minera. El efecto combinado de estas tendencias se refleja en las tasas medias de incremento anual previstas para el total de la agrupación del 4.0 por ciento entre 1966 y 1970, y de sólo el 1.0 por ciento para el período 1970-1975.

Las industrias seguirán creciendo a un ritmo bastante superior a la tasa prevista para el producto territorial bruto total, aunque el ritmo bajará en el curso del tiempo, de acuerdo con la tendencia proyectada para el producto territorial bruto total.

Los servicios también bajarán su ritmo de incremento, de acuerdo con el crecimiento previsto de la demanda de esta clase de actividades en función de las cifras proyectadas para el ingreso nacional.

OCUPACION

La ocupación se ha proyectado en la siguiente forma:

Para la agricultura se ha previsto que la ocupación bajará gradualmente del nivel de 800,000 personas proyectado para 1966, hasta 750,000 en 1970 y 700,000 en 1975. En la proyección se ha tomado en cuenta que a la zona "Gris" de la subocupación le corresponde un importante lugar en la agricultura, y que, por consiguiente, este sector tiene una gran potencialidad para deshacerse de mano de obra, que realizará a medida que aumenten las oportunidades de empleo en los demás sectores.

La agrupación del petróleo y la minería no es de gran importancia desde el punto de vista de la ocupación se ha previsto que la ocupación en este grupo subirá de 46,000 personas en 1966 hasta 50,000 en 1970 para luego mantenerse a este nivel.

La proyección de la ocupación en las industrias y los servicios se ha basado en una extrapolación de la tendencia histórica en el producto por persona ocupada, lo que luego se comparó con la proyección del producto total.

Con base en las proyecciones para las agrupaciones, el crecimiento de la ocupación total resultó en alrededor de 100,000 personas anualmente a partir de 1966. Esto es ligeramente inferior a la correspondiente cifra para el período 1962-1966 (110,000), debido a que en este cuatrienio se ha planeado una fuerte absorción en la ocupación de los actualmente desempleados; esta absorción se descontinuará prácticamente a partir de 1967 y el impacto de esto sobre el incremento de la ocupación se compensará sólo parcialmente por el mayor número de personas que se incluirá anualmente en la fuerza de trabajo.

La tasa de desempleo continuará en el plan prospectivo, su tendencia hacia la baja, aunque en forma menos rápida que durante el cuatrienio 1963-1966. Alcanzaría esta tasa un nivel de 6.0 por ciento en 1970 y de 5.3 por ciento en 1975.