

PLANIFICACION SOCIOECONOMICA EN BRASIL: ¿UN MEDIO O UN FIN? *

JOSEF BARAT **

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el economista Tinbergen, los planes son un conjunto coherente de hechos y de información orientados a determinar el curso de acontecimientos más favorable ¹. En este sentido, los planes pueden realizarse para cualquier tipo de empresa, sea ésta privada o social. Más aún, cuando la toma de decisiones es apoyada por previsiones, la llave para planificar ha sido detectada y puede ser utilizada para poner en marcha este proceso a nivel de empresas o del gobierno.

Sin embargo, hay una gran diferencia entre el simple hecho de diseñar un plan e implementar el proceso de planificación, es decir, el establecer la relación entre el plan y la política y la toma de decisión.

De acuerdo con su definición inicial y considerando la diversidad y complejidad de las modernas sociedades urbano-industriales, Tinbergen otorga al Estado la responsabilidad del óptimo funcionamiento de la economía ².

Por lo tanto, los planes deben indicar no sólo el rol del Estado, sino que también la mejor orientación para la economía como un todo. Para que sirvan este propósito, no es suficiente describir tendencias y establecer metas.

Se deben tomar medidas y diseñar instrumentos que permitan la implementación de estas medidas a través de su vinculación al diseño de políticas y a la toma de decisiones.

La planificación ha llegado a significar más que la intervención en el mercado para corregir los desequilibrios estructurales (en base a una mayor precisión en la identificación de las preferencias sociales). Hoy en día, la planificación es percibida como un instrumento para movilizar fuerzas, para promover cambios económicos de más largo alcance. Tal como Brecht escribió, "los mejores planes han sido sistemáticamente arruinados por las limitaciones de aquellos que los llevan a cabo... Ni aún los emperadores pueden hacerlo todo por sí mismos" ³.

* Presentado como documento de discusión de clausura a la VI Reunión Nacional de Economía, Gramado, Río Grande do Sul, Brasil, Dic. 1978.

** Mis agradecimientos a Luiz Alberto Bahía y Wanderley Guilherme dos Santos, por sus sugerencias.

*** Traducción de María Teresa Moreno.

Detrás de las palabras del dramaturgo está la advertencia de que los planes no pueden llevarse a cabo de una manera autoritaria, ni pueden ser concebidos y conducidos en el reino del poder sin representación. Hasta los planes mejor intencionados son "echados a perder" cuando aquellos a cargo de su implementación forman un estrecho grupo disociado de las necesidades de la comunidad, cuestión que se verifica al detectar las distorsiones que generan.

¿Cómo pueden elegirse los objetivos de un plan y compatibilizarse con las demandas sociales, cuando las voces de los parlamentarios, profesionales, empresarios y trabajadores no son oídas en la discusión de los problemas cuyas soluciones afectan —para bien o para mal— a los grupos sociales que ellos representan?

¿Cómo puede alcanzarse el grado necesario de consenso social, superados los extremos autoritarios, a objeto de que los elementos inherentes e inseparables del desarrollo (visto como un proceso complejo de relaciones sociales en constante cambio) no sean instancia de conflicto, sino que de posibles acuerdos?

La planificación puede —y debe— ser guiada por un conocimiento y una clarificación explícita de los acuerdos en aspectos como, por ejemplo: (i) acumulación acelerada y distribución de ingresos; (ii) consumo privado y social; (iii) exportaciones y la expansión del mercado doméstico, y (iv) concentración geográfica de las inversiones y descentralización regional.

Para que esto llegue a lograrse, deben tomarse en cuenta dos hechos. Primero, en las modernas sociedades industrializadas, un pleno desarrollo puede obtenerse sólo en presencia de un ascenso generalizado en el estándar de vida y una eliminación progresiva de los focos de pobreza. Segundo, es necesario reconocer que la planificación es un medio en relación a estos fines, y es efectiva sólo en la medida que sus opciones sean producto de una presión social legítima sobre el Estado.

Por lo tanto, en un país como Brasil —donde existe un tremendo potencial para el desarrollo junto a serios desequilibrios sociales que amenazan minar el bienestar social— la planificación debe ser más que un mero conjunto de sistemas técnicamente competentes. Más que un conjunto de artificios que simplemente permiten establecer objetivos y metas físicas (ya sean planes, programas o proyectos), la planificación debe ser un proceso de inducción continua de cambio. Cuando es conducida como un proceso de esta índole, implícitamente penetrado por valores, la planificación puede dar forma a un consenso, aunando un mayor rango de grupos de intereses y de poder, de esta forma, ampliando la base de su propia legitimidad⁴.

El consenso, sin embargo, no debe ser el rasgo principal del proceso de planificación, por cuanto esto podría significar desperdiciar esfuerzos en la mantención de coaliciones en vez de buscar nuevos medios para promover el cambio social⁵. En la búsqueda de consenso, debe también tenerse en mente que los grupos con menos capacidad de organización tienen menos poder de expresión, y que en Brasil una proporción significativa de la población cae en estos grupos. Sin embargo, a niveles estatal y local, se debe buscar un mayor apoyo participativo a objeto de que los beneficiarios de la planificación no sólo le otorguen su respaldo, sino que también contribuyan a la legitimación del proceso de toma de decisión.

Más aún, la solución de los principales problemas que enfrenta la sociedad brasileña hoy día (por ej., inflación, altas tasas de urbanización, preservación ambiental y la crisis de energía) requiere de una conciencia social muy profunda y de una fuerte acción de la comunidad. En otras palabras, un mayor grado de participación reforzará el proceso de toma de decisiones.

La actual crisis en la planificación brasileña refleja una crisis que se extiende más profundamente a los campos político, económico y social. La planificación debe, de esta forma, servir como un instrumento de creciente importancia para fomentar las negociaciones y para establecer pautas seguras en el logro de acuerdos políticos.

PLANIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA: FUNDAMENTOS Y TENDENCIAS

El pensamiento económico liberal de los siglos XIX y XX estuvo históricamente basado en la reacción de los economistas clásicos a las excesivas restricciones del mercantilismo sobre la libre empresa.

Tras esta escuela de pensamiento está la creencia de que si todas o la mayoría de las decisiones relativas a la vida económica de la comunidad son dejadas a los individuos y capitalistas en un sistema de libre competencia, el resultado será inevitablemente una mejor distribución de los recursos y oportunidades entre sectores, aparejada con una distribución más justa de la riqueza entre individuos y regiones.

El enfoque intervencionista, a su vez, inicialmente descansó en la evidencia que apuntaba a los defectos del pensamiento neoclásico, específicamente al fracaso de los mecanismos de mercado para asegurar un crecimiento económico continuado y satisfacer necesidades sociales. También fueron importantes las experiencias de desarrollo planificado entre las dos guerras mundiales, y más recientemente, la creciente interdependencia entre las agencias públicas y las firmas privadas con respecto a la compra y venta de mercaderías para las cuales no hay mercados organizados en el sector privado (defensa y artefactos nucleares, ciertos insumos básicos, etc.).

De acuerdo al argumento intervencionista, las decisiones económicas deben tomarse o ser influidas por el Estado dentro de una estrategia económica comprehensiva, ya que la evidencia empírica revela que el libre juego de las fuerzas del mercado a menudo conduce a la concentración geográfica y personal de la riqueza y a la marginalización de los grupos de más bajos ingresos.

Debiera enfatizarse que la disyuntiva entre el *laissez-faire* versus el intervencionismo, no es necesariamente sinónimo de la alternativa entre control público versus control privado de los medios de producción. Cuando el gobierno utiliza la planificación como un instrumento para reducir el riesgo y la incertidumbre en la toma de decisiones, la intención es a menudo orientar y abrir perspectivas para el sector privado, empleando un sofisticado aparato oficial para garantizar una estabilidad y rentabilidad en el largo plazo. De hecho, sin embargo, la tendencia dominante durante la última mitad del siglo XX, ha sido que el Estado amplíe su participación en la economía, incluso asumiendo el control de medios de producción⁶.

Por lo tanto, al pasar del liberalismo clásico al moderno, el Estado ha impuesto su presencia en forma creciente, no sólo a través del establecimiento de pautas orientadoras, directrices y reglamentos, sino también mediante intervención directa.

El control estatal, inicialmente restringido a la regulación de impuestos, dinero en circulación y comercio exterior, fue ampliado posteriormente, asumiendo el rol de autoridad monetaria central, llegando por último a regular los mercados inestables. En muchos países capitalistas, la tendencia culminó durante las economías de tiempo de guerra, cuando el nivel de control gubernamental llegó a incluir la producción de mercaderías privadas.

Esta tendencia sirve para explicar la naturaleza empírica de los primeros experimentos de planificación: (i) la propiedad estatal de las unidades de producción (las decisiones de las agencias económicas administrativas vienen a reemplazar los mecanismos de mercado, como, por ejemplo, en la provisión de muchos servicios públicos urbanos); (ii) estímulo y control de las empresas privadas (con el Estado estableciendo los precios de referencia, así como las tasas de interés y de utilidad), con el objeto de superar las crisis económicas; (iii) las economías “planificadas” durante la guerra y la producción pública de mercaderías privadas.

Los instrumentos diseñados en Europa para acelerar la reconstrucción económica del continente destrozado por la guerra, han sido posteriormente adaptados para superar las crisis. La influencia de la planificación francesa (la tradición intervencionista ha sido siempre más fuerte en Francia) sobre ciertas economías europeas y de países en desarrollo y el impacto del modelo soviético sobre los países socialistas han sido notables:

Desde la Segunda Guerra Mundial, en los países en desarrollo, la planificación ha tomado una importancia adicional debido a su coincidencia con la adquisición de una conciencia política del desarrollo económico. Este nivel de conciencia ha estado acompañado por una determinación de mantener altas tasas de crecimiento durante largos períodos.

El estado ha asumido directa responsabilidad en la estimulación del proceso de desarrollo en estos países por varias razones, entre las que se cuentan:

- a) carencia de una estructura industrial;
- b) carencia de liderazgo de parte de una clase innovadora de empresarios industriales;
- c) debilidad del mercado doméstico;
- d) carencia de una sólida tradición de libre empresa y ausencia de un espíritu pionero.

De esta manera, la planificación económica ha sido con frecuencia de utilidad para crear una actitud favorable al desarrollo, así como para movilizar a la población en apoyo de objetivos de política y las metas físicas de los planes.

La planificación es más que la creación de actitudes de desarrollo y el establecimiento de metas físicas. También implica la capacidad de coordinar herramientas legales, institucionales, fiscales, monetarias y financieras a fin de hacer alcanzables los objetivos de la política de desarrollo. Además, implica una identificación precisa de las preferencias sociales de parte del

gobierno, junto con una clara definición del rol del Estado en el desarrollo económico, lo cual incluye una definición en torno a la conveniencia de su participación directa en la producción de bienes y servicios⁷. Estos objetivos deben obviamente ser compatibilizados si las herramientas elegidas han de ser efectivas.

La *decisión política* de planificar requiere por lo tanto:

- a) cambios en el proceso de toma de decisiones y la formación de una tecnoburocracia bien entrenada;
- b) canales de representación, para así formular metas de política socialmente aceptables y evitar la centralización de decisiones en un grupo de tecnoburócratas.

Considerando el proceso de planificación en los países capitalistas desarrollados, pueden hacerse las siguientes observaciones:

- a) la planificación es generalmente indicativa, con un bajo grado de intervención directa del Estado;
- b) los instrumentos son básicamente adaptados a las condiciones del mercado y a un sistema de precios relativos;
- c) los complejos sistemas de planificación y los controles gubernamentales operan en un contexto donde prima la propiedad privada de los medios de producción;
- d) el grado de intervención en el mercado depende de los bienes y servicios.

En estos países, los conceptos más amplios de política económica y responsabilidad gubernamental (redistribución de ingresos, pleno empleo y políticas sociales, por ejemplo) condujeron a la necesidad de planificación.

Más aún, la existencia de planificación junto a los mecanismos de una democracia representativa permiten un significativo grado de ajuste entre los planes —que permite respaldar las decisiones respecto al gasto de excedentes y el establecimiento de metas de políticas— y la sociedad⁸. En otras palabras, el creciente poder económico del sector público que surge del mayor control de la economía a objeto de satisfacer objetivos de política, no conduce inevitablemente ni a la marginalización de la sociedad en relación al Estado ni a la pérdida de autoridad de la tecnoburocracia.

En los países socialistas, en cambio, la planificación generalmente adhiere al modelo soviético, con los siguientes rasgos distintivos:

- a) altos grados de intervención directa y toma de decisiones centralizada;
- b) propiedad pública predominante de los medios de producción;
- c) sistemas de administración de precios en vez de orientación de los mecanismos de mercado.

A medida que las sociedades industrializadas de Europa Oriental han llegado a ser más y más complejas, la planificación centralizada —compatible con un poder autoritario y estructuras sociales más simples y menos diferenciadas— ha llevado a serias distorsiones en la distribución de recursos entre los sectores productivos, las regiones, y aun entre los grupos sociales.

De esta manera, bajo el socialismo, la planificación autoritaria no participativa puede resultar tan indeseable socialmente como el poder absoluto

de las fuerzas del mercado bajo el capitalismo. Es difícilmente por efecto de la casualidad que en países tales como Yugoslavia, Hungría, Checoslovaquia y Polonia haya una gran preocupación en torno al problema de la representación y la posibilidad de restaurar ciertos procesos democráticos tradicionales, poniendo en práctica en el intertanto algunos mecanismos no tradicionales (por ejemplo, la participación de grupos comunitarios en la formulación de políticas y de asalariados en la administración de unidades productivas).

En los países en desarrollo, la planificación vacila entre los modelos descentralizados y los centralizados. Esto se debe al hecho de que existe a menudo frustración al ver un "plan" (a veces tratado como una cosa) ajeno del proceso real de toma de decisiones, así como también al observar que las distorsiones económicas y sociales subsisten a pesar de la existencia de un "plan". Obviamente, la planificación no es enteramente inefectiva. Sin embargo, en la medida que la burocracia mantiene un gran poder de negociación debido a su control sobre los presupuestos, tiene la posibilidad de inducir a aquellos que toman las decisiones de inversión a optar por los programas y proyectos concebidos dentro de su limitada esfera de acción⁹. Más aún, debido a que la relación de representatividad de la burocracia respecto a la sociedad es generalmente débil, las prioridades de gobierno no corresponden necesariamente a las necesidades reales de los grupos sociales o de las unidades de producción.

Cuando se establecen metas y se definen medios, el problema más común es, por lo tanto, la dificultad de incorporar adecuadamente las preferencias sociales y los conflictos que pueden derivar como consecuencia de este problema. Demasiado a menudo las metas no se basan en un consenso político entre el Estado y la sociedad, sino en las preferencias de los planificadores y burócratas, quienes adoptan equivocadamente sus propias preferencias por aquellas del Estado e imponen sus objetivos de una manera autoritaria sin tomar en cuenta las preferencias sociales. Esto conduce a la creación de estructuras de toma de decisiones demasiado centralizadas y excesivamente jerárquicas, obstruyendo la formación de bases más amplias de consenso y legitimidad, dejando de lado una participación más efectiva de otros actores (firmas) y beneficiarios (comunidades) en el proceso de planificación.

Como consecuencia, los objetivos relacionados (por ejemplo, el desarrollo de los sectores productivos e inversión pública) y las políticas de empleo, junto con las medidas e instrumentos requeridos, se alejan de los criterios de eficiencia y de la evaluación socio-política usualmente aplicados. Se pretende encontrar valores absolutos de efectividad y lógica en los planes económicos per se, transformando de esta manera la planificación en un fin en sí misma.

PLANIFICACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA: LA NECESIDAD DE PROCEDIMIENTOS RENOVADOS

a) *Políticas y planes: sus formulaciones*

Un experimento de planificación no puede ser evaluado fuera de su contexto político. Debe ser considerado como parte del proceso de la toma de decisiones, en el cual, con una perspectiva a futuro, intenta reducir la incertidumbre socioeconómica.

Los gobiernos no planean solamente en una perspectiva de largo alcance. El futuro próximo debe también anticiparse, aunque como una parte integral de objetivos de largo alcance. No obstante, el proceso de planificación no debe estar necesariamente ligado a un solo "plan" o a estructuras organizacionales centralizadas específicas que explican la existencia de agencias de "planificación". En otras palabras, la planificación, como una actividad continua dirigida a la racionalización del proceso de toma de decisiones, depende de mucho más que de la existencia de agencias especializadas o de declaraciones de intenciones.

Cuando la estructura de planificación —agencias centrales más los organismos secundarios (sectoriales) y terciarios (locales)— está distanciada de la estructura de formulación de política, los planes llegan a ser vacíos y las decisiones (aun cuando están planeadas) llegan a ser realizadas fuera de la esfera de los planificadores y de la estrategia de desarrollo concebida. Los planificadores, despojados de poder, dejan de servir como intermediarios entre los formuladores de política y la burocracia gubernativa que invierte fondos e implementa programas y proyectos; su rol se limita entonces a bosquejar estrategias de largo alcance y a diseñar y reactualizar los planes.

Los conflictos se solucionan entonces utilizando diferentes enfoques para problemas relacionados, pero en nuevos niveles de toma de decisiones. Esto ocurrió, por ejemplo, entre 1967 y 1973, cuando el Consejo Monetario Nacional (CMN) funcionó de facto como la agencia central de planificación económica¹⁰. Bajo la presidencia del Ministro de Finanzas, el Consejo tomó decisiones de corto —y medio— alcance concernientes a las políticas monetarias, fiscales e intercambio internacional. Las actividades del Banco Central, Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Banco Nacional de la Vivienda, por ejemplo, estuvieron ligados al proceso de toma de decisiones bajo el mando del Ministro de Finanzas. El Ministro de Planificación, a su vez, estuvo a cargo del análisis de las perspectivas a largo plazo de la economía, pero en forma disociada del proceso de toma de decisiones que se desarrollaba paralelamente en CMN.

En contraste, si las agencias de planificación y formulación de políticas hubieran trabajado juntas, habría sido mucho más fácil lograr complementariedad. Desde el punto de vista institucional, esto fue posible en 1974, cuando el sistema de planificación estaba ligado a la principal organización de formulación de política (el Ministerio de Planificación, que existía previamente, se convirtió en el órgano ejecutivo del Consejo de Desarrollo Económico (CDE) con carácter de un secretariado)¹¹. Con este cambio institucional, las decisiones de corto y mediano plazo del sistema financiero estuvieron ligadas a la definición de las perspectivas a largo plazo de la economía.

Esto permitió a los planificadores realizar su rol como intermediarios en el proceso de toma de decisiones, y al Secretariado de Planificación participar más activamente en la formulación de políticas de gobierno de corto plazo. El efecto inicial de este cambio fue el mayor respeto otorgado al segundo Plan de Desarrollo Nacional, relativo al primero, en los círculos de toma de decisiones.

El cambio fue, sin duda, muy serio desde el punto de vista organizacional, otorgando la CDE un elemento de coherencia a la formulación de políticas económicas y a la definición de programas gubernamentales, así como a delimitación de las actividades del CMN en las áreas de política cambiaria,

política monetaria y financiera. Sin embargo, la mayor relevancia del segundo Plan de Desarrollo Nacional, desde el punto de vista social, no estuvo aparejada por una reducción de conflictos en el proceso de toma de decisiones. En realidad, tales conflictos se multiplicaron; esto es al menos parcialmente explicado por el aumento de los poderes intermediarios de los planificadores, que no fue acompañado por un mayor grado de participación de la comunidad en la planificación. De esta manera, las agencias de planificación pronto llegaron a ser demasiado centralizadas y burocráticas, capaces de formular estrategias de largo alcance, pero incapaces de operar satisfactoriamente en el corto plazo debido a su distanciamiento de las necesidades sociales más apremiantes.

A pesar de los avances institucionales y organizacionales —como un proceso duradero para racionalizar y ordenar las decisiones que orientan y estructuran el futuro de la sociedad— el principal problema encarado por los planificadores adopta un carácter político; el segundo Plan de Desarrollo pierde su prestigio inicial con la desintegración del proceso de toma de decisiones, unido con las legítimas quejas de parte de otros actores y beneficiarios en el sentido de que ellos son "pasados por alto" en este proceso.

La explicación radica parcialmente en el hecho de que al distanciarse el Estado de la sociedad, las inversiones públicas se basaron cada vez más en las decisiones de los planificadores que eran miembros de una bien entrenada y moderna burocracia. Es posible que estas decisiones, a pesar de tener poderosos argumentos técnicos de respaldo, no reflejaran las reales preferencias sociales, sino los juicios de valor, las posiciones racionalizadas o aun la perspectiva elitista de los planificadores¹².

En consecuencia, en lugar de corregir las distorsiones y ajustarse a las preferencias sociales reveladas por el libre juego de las fuerzas del mercado, la planificación —no basada en una representación efectiva— creó distorsiones y problemas más serios que aquellos que se proponía remediar.

b) *La falta de representación en el proceso de toma de decisiones: su efecto en la empresa pública y privada*

Haciendo una resumida evaluación conceptual de los defectos de la experiencia reciente de planificación brasileña, vale la pena puntualizar que aquellos que hicieron los planes (planificadores) y aquellos que los llevaron a cabo (empresas públicas y privadas) debieron haber trabajado juntos. Lo que a menudo sucedió, fue que las agencias sectoriales fueron distanciadas de los centros de toma de decisiones, aun a nivel de gobierno. Más aún, tanto aquellos que debían realizar las inversiones públicas como sus beneficiarios, entre los que se incluyen importantes grupos de intereses organizados legítimamente, obtuvieron acceso a los planes sólo después que ellos fueron anunciados oficialmente. La falta de información resultante llevó a una descoordinación cronológica en la ejecución de actividades, las que estando dirigidas a objetivos afines, debieron haber sido llevadas a cabo en una atmósfera de cooperación. Sin tal esfuerzo común, las actividades públicas y privadas no podían estar coordinadas satisfactoriamente, y aun a nivel gubernamental se debilitó el vínculo entre el núcleo de planificación central y las agencias sectoriales y las empresas públicas responsables de llevar a cabo programas y proyectos.

Esto afectó directamente a las firmas, especialmente a aquellas que dependían de contratos gubernamentales, sea diseñadores de proyectos, contratistas, proveedores, o futuros operadores y clientes de los servicios planificados.

Marginadas en la formulación de políticas de inversión, las firmas públicas y privadas no pudieron programar adecuadamente sus decisiones. Esto se debe al hecho de que una vez publicado un plan de gobierno, se crea una amarra legal entre el Estado y aquellos sectores productivos que se sienten en condiciones de tomar parte efectiva en los programas y proyectos; pero si las metas son establecidas de manera burocrática y excesivamente centralizada, sin considerar las reales posibilidades de estos sectores para expandir su capacidad productiva, las expectativas creadas resultan frustrantes al probarse la imposibilidad de llevar a cabo los programas y proyectos en los cuales se han basado muchas decisiones técnicas, financieras y operacionales. La mala programación de las inversiones públicas llevó a generar expectativas respecto a las inversiones privadas, las cuales, a su vez, ocasionan distorsiones en el sector industrial y en la provisión de servicios industriales que fueron difíciles de corregir a un corto y mediano plazo. Esta dificultad surgió debido a:

- a) una relativa inflexibilidad en la reorientación de las líneas de producción y en el uso de bienes de capital comprados en función de la programación gubernamental;
- b) la generación de capacidad ociosa y altos costos de operación por unidad debido a su expansión más allá de la demanda real, y la consiguiente elevación en los costos de producción y los costos finales ¹³.

Además, cuando las metas no fueron adaptadas a la capacidad de inversión de las agencias de gobierno, los pagos fueron diferidos. El equilibrio financiero de firmas públicas y privadas fue alterado al variar sus flujos de caja y su deuda subió a niveles poco deseables. La falta de puntualidad obligó a los contratistas y proveedores a pagar altos precios, lo que, a su vez, hizo aumentar el costo de las obras públicas y los equipos. Estos aumentos tuvieron un impacto especialmente fuerte en los proyectos de infraestructura urbana, ya sobrecargados por el costo de expropiación de las áreas de alto valor y densamente pobladas (mucho tráfico, gas, agua, alcantarillado, líneas eléctricas y telefónicas, etc.).

Tomando nuevamente como ejemplo las obras públicas, si la programación hubiera sido el resultado de un debate entre el gobierno, las firmas y los usuarios, habría sido posible colocar fondos y estructurar proyectos sobre la base de la real capacidad de los sectores involucrados, y de esta manera clarificar las perspectivas de la industria como un todo.

Habría sido, entonces, factible emprender proyectos de urbanización planificados en los cuales la vivienda, el transporte público, el control sanitario y ambiental estuviesen coordinados y de esta forma definir con exactitud la escala de las industrias de la construcción y materiales.

En suma, los problemas que surgen de una planificación gubernamental ineficiente y que más afectaron a las firmas que llevaron a cabo los programas de inversión pública —o fueron dependientes de ellos como usuarios de los servicios generados— fueron:

- a) la inesperada cancelación de fondos (las inversiones públicas obedecen a un esquema de prioridad, y se hicieron reducciones únicamente en función de las disponibilidades de caja);

- b) las interrupciones en el pago de contratos del gobierno, y la consiguiente alza de la deuda interna de las firmas, que fueron forzadas a buscar fondos en el mercado financiero en términos desfavorables;
- c) la capacidad ociosa, resultante de la expansión de la capacidad productiva con el anuncio de los planes gubernamentales y los paros ulteriores como consecuencia de cortes imprevistos en los gastos públicos;
- d) el abandono de los proyectos prioritarios y la reprogramación financiera (por lo cual el gobierno, al revisar el presupuesto, fue contra la meta de combatir la inflación, que era justamente la razón usada para justificar los cortes).

Desde el punto de vista de la planificación gubernamental, los factores que dieron lugar a este conjunto de problemas fueron:

- a) metas que trascendían la capacidad del gobierno, así como de las empresas públicas y privadas;
- b) fuentes de financiamiento pobremente definidas (que obligan aun a las empresas públicas a asumir niveles de endeudamiento más allá del rango definido por una sana administración financiera y más allá de la capacidad de sus propios recursos financieros);
- c) falta de coordinación entre la planificación y el presupuesto, que hace difícil ajustar las metas físicas y los recursos, así como las actividades privadas y de gobierno;
- d) un interés prevalente en las metas físicas y los niveles de producción, en detrimento de la eficiencia económica (incluyendo aspectos operativos) y efectividad social;
- e) una estructura de planificación compleja, demasiado pesada; el "culto de la planificación" y la frecuente dicotomía entre la planificación y la implementación que inhibe la posibilidad de concebir esta última como una parte integral del proceso de la planificación;
- f) la paradoja de un poder de toma de decisiones demasiado centralizado unido con una responsabilidad diluida frente al fracaso de los programas (resultados de una falta de coordinación e intercambio de información en los niveles estratégico, directivo y operacional).

c) *La falta de representación en el proceso de toma de decisiones: su impacto en la sociedad*

Visualizando el problema desde el punto de vista de la comunidad y el consumidor, el principal desafío a la planificación brasileña actualmente reside en ajustar estructuras sociales crecientemente complejas a avances tecnológicos relativamente independientes. Este ajuste, realizado a un nivel de acuerdo socialmente deseable, es la esencia del proceso de planificación, una esencia que debe ser reconocida si la estabilidad democrática de las sociedades aun más diferenciadas ha de mantenerse. Esto requiere claramente canales pluralistas de representación.

El constantemente cambiante medio urbano industrial requiere, por sobre todo, que la planificación no sea un proceso de mera competencia técnica, sino un sistema permanente de reforma social realista. En otras palabras, la

planificación debe guiar y efectuar cambios, pero estos cambios serán legítimos sólo en la medida que reflejan preferencias sociales.

La planificación, por lo tanto, tiene consecuencias políticas de mucho alcance, ya que a través de la búsqueda del consenso se amplía la representatividad de la toma de decisiones y se hacen más equitativos los criterios adoptados en la distribución de recursos entre los grupos sociales, regiones y sectores. No obstante, el consenso en sí mismo puede servir para cristalizar las estructuras de poder tecnoburocráticas que llegan a controlar el proceso de toma de decisiones a través de los partidos políticos y los grupos de presión más organizados, marginando a ciertos grupos sociales, culturales y étnicos.

De esta forma, aun en las democracias representativas donde la autoridad del gobierno es claramente legítima, el proceso de planificación puede no serlo. Mientras que la legitimidad del Estado descansa en el consenso público, la legitimidad de la planificación se fundamenta en un traspaso de funciones gubernamentales. Por esta razón, si la planificación está ubicada en la cumbre de la jerarquía, tendrá poder, pero no necesariamente autoridad¹⁴.

Dada la naturaleza crecientemente diferenciada de la sociedad urbano-industrial en términos de los intereses de la comunidad, debe haber comunicaciones e intercambios de información de dos direcciones entre aquellos que hacen los planes, las políticas y decisiones, por una parte, y aquellos que se benefician de ellas, por otra. Menos importancia debiera darse a la coordinación centralizada (a menudo ilegítima y autoritaria), y más importancia a los sistemas administrativos relativamente abiertos. Tales sistemas participativos facilitan los ajustes entre los numerosos grupos organizados, comunidades, asociaciones de clase e instituciones de gobierno. Estos también permiten a la sociedad adaptarse en forma menos violenta y traumática al rápido cambio tecnológico y económico.

En Brasil, las distorsiones generadas por los procesos de toma de decisiones altamente centralizados y no representativos han sido tradicionalmente una consecuencia de los siguientes factores, entre otros:

- a) la desorganización de la sociedad y su debilidad en relación al Estado, causando un proceso circular y acumulativo en el cual el poder de negociación de los grupos de ingresos medios y bajos es extraordinariamente reducido;
- b) obstrucción de los canales tradicionales de representación democrática, y carencia de canales no tradicionales (debido a la extrema debilidad de la sociedad en comparación con el Estado) capaces de unir a la comunidad y a grupos de consumidores en defensa de sus legítimos intereses;
- c) ausencia de un debate social organizado y permanente concerniente a las orientaciones y objetivos de las políticas gubernamentales, así como programas y proyectos públicos (estos últimos adoptan fuerza legal, pero sin el sello de legitimidad);
- d) control estatal de información y de definición de los conceptos de planificación y política pública que deben ser sometidos a la prueba de la realidad social y al consenso de los beneficiarios de la planificación.

Otro aspecto negativo de la planificación cerrada en Brasil, es que cuando han faltado los canales representativos o han sido bloqueados, los individuos y firmas (públicas y privadas) han sobrepasado a grupos legítimamente organizados, ejerciendo presión directa sobre el Estado. Como resultado, el

gobierno ha estado obviamente más predispuesto a influencias específicas y a corrupción, para detrimento de la sociedad como un todo.

La apertura de los procesos de planificación y toma de decisiones llevaría de la situación autoritaria a una situación democrática; transacción que es el principal desafío para la planificación socioeconómica bajo el proceso de liberalización política actualmente imperante en Brasil.

Finalmente, es importante mencionar que cuando los intereses de las comunidades y consumidores no han sido protegidos a través de instancias representativas bien definidas, el dominio de grupos empresariales, exclusivamente guiados por el mercado, o por grupos gubernamentales orientados por la planificación como un fin en sí misma, a menudo ha aumentado los costos sociales y generado externalidades negativas.

En el caso de una planificación deficiente, algo frecuentemente observado en Brasil, es un aumento en los costos sociales debido a las inversiones públicas no hechas dentro del tiempo programado, o debido a los aumentos en los costos de la construcción y equipamiento como consecuencia de interrupciones en los programas y proyectos prioritarios. Cuando los programas y proyectos que debieran resultar en beneficios económicos y sociales, no se determinan según lo programado, se convierten en una carga y los costos incurridos durante el período de paralización, desaceleración o deterioro, no pueden ser recuperados.

También vale la pena puntualizar que, cuando esto ocurre, todos los costos de oportunidad van en detrimento de la sociedad debido a que: 1) la selección de una inversión implica posponer otras que compitan por los mismos recursos escasos, y 2) las inversiones propuestas corresponden a lo que habrían sido los beneficios económicos y sociales si hubiesen sido elegidas.

En el caso de obras públicas, la paralización y la desaceleración a menudo conducen a serias externalidades negativas. Una deficiente planificación respecto a proyectos urbanos, produce, por ejemplo, atascamientos de tráfico, inconveniencias y problemas de seguridad. Externalidades similares son generadas por decisiones locacionales inadecuadas para empresas industriales, que afectan a comunidades enteras a través de la contaminación de aire y agua. Por estas razones, la información y las decisiones no pueden ser monopolizadas por el gobierno, prejuzgando a la sociedad como un todo.

CONCLUSIONES

Tal como el pensamiento económico liberal cristalizó en torno a las reacciones derivadas de las desmedidas restricciones que el Estado mercantilista imponía sobre la libre empresa, los conceptos relativos a la planificación se consolidan debido a la dificultad que presenta el Estado liberal en la correcta identificación de las preferencias sociales y la mantención de un sistema de desarrollo.

Sin embargo, cuando el Estado intervencionista se aleja de la sociedad, la asignación de recursos públicos entre sectores, regiones y grupos sociales se basa en forma creciente en decisiones autónomas de la burocracia gubernamental. Bajo estas condiciones, como las políticas y la toma de decisiones son autoritarias y no representativas, se tiende a reforzar o empeorar las distorsiones existentes en las estructuras económicas y sociales.

De esta forma, la planificación sirve como elemento de protección de los burócratas de gobierno, permitiéndoles minimizar los conflictos y garantizar su propio poder. Esto va en contra de un sistema según mérito y del verdadero rol de los planificadores en las sociedades democráticas, vale decir, maximizar la eficiencia sin descuidar la equidad social.

Todo lo anterior no significa decir que la planificación es totalmente inefectiva. Pero cuando ésta adopta un carácter cerrado, conduce a altos costos sociales, quedando los sectores productivos no gubernamentales marginados de la formulación política y de la toma de decisiones y los grupos sociales menos favorecidos —precisamente aquellos hacia los cuales la planificación debiera estar principalmente dirigida—, privados de los beneficios del desarrollo.

Bajo el proceso de liberalización política actualmente en curso en Brasil, el principal desafío de la planificación consiste en resolver cómo manejar los procedimientos de formulación de política de toma de decisiones que deben ser transferidos desde la rama del Ejecutivo —donde están normalmente concentrados— a la rama del Legislativo y los grupos sociales organizados (incluyendo a los consumidores, usuarios de servicios gubernamentales y aquellos en los tramos de más bajos ingresos cuando están organizados en formas no convencionales).

BIBLIOGRAFIA

1. Jan Tinbergen, *Development Planning* (New York: McGraw Hill, 1967).
 2. Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy* (Amsterdam: North Holland, 1955).
 3. Bertold Brecht, *Mother Courage*, Act IV,
 4. Richard Warren Smith, "A Theoretical Basis for Participatory Planning", *Policy Sciences* 4 (1978): 275-95.
 5. Martin Rein, "Social Planning: The Search for Legitimacy", *American Institute of Planners Journal*, July, 1969.
 6. En los países capitalistas desarrollados, a mediados de 1960, la participación del sector público (incluyendo las empresas públicas) en PGB variaba en un rango de 20% a 30%, mientras las inversiones gubernamentales daban cuenta del 40% al 50% de la formación bruta de capital. Ver Tinbergen, *Development Planning*.
 7. Fernando Rezende, "A Producao Pública na Economia Brasileira", *Dados* 18 (1978): 83-100.
 8. Ver G. M. Heal, *The Theory of Economic Planning* (Amsterdam: North Holland, 1973), p. 59.
 9. Jorge V. Monteiro, "Policy-makers, Burocratas e Reformadores", documento presentado a la 5ª Reunión Nacional de Economía, Río de Janeiro, 1977.
 10. Jorge V. Monteiro, "Sobre o Planejamento Economico no Brasil", discurso presentado al Seminario de Política Económica efectuado por el Banco Nacional Brasileño para el Desarrollo Económico (BNDE), Río de Janeiro, 1978.
 11. *Ibid.*, p. 6.
 12. Josef Barat, "Política de Invetimentos Públicos: Consideracoes sobre Problemas Atuais", *Pesquisa a Planejamento Economico* 7 (december 1977): 707-716.
 13. *Ibid.*, pp. 711-12.
 14. Smith, p. 288.
-