

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

338.984

Resumen del libro del mismo título, de A. WATERSTON, publicado por Dunod; París, 1969; 543 pp.

Por el Instituto de Desarrollo Económico, dependiente del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, se ha publicado recientemente (segundo trimestre de 1969), en edición francesa, el libro del profesor y consejero para la Organización de la Planificación de los servicios del Banco Mundial, A. Waterston, *La planification du développement*, cuyo título original y su versión inglesa fue, en 1965, la de *Development Planning, Lessons of Experience*.

Como autor de anteriores trabajos sobre esta materia de tan vigente y discutida actualidad del desarrollo

económico, el profesor Waterston ha recogido en esta obra, con previas consideraciones teóricas del tema, la experiencia, obtenida en 55 países de cuatro continentes (africano, asiático, europeo y americano), sobre los planes de desarrollo que éstos han elaborado o llevado a cabo hasta el momento de la publicación.

Con la elaboración en este trabajo de otros profesores universitarios y miembros del Banco Mundial, el profesor Waterston recoge en su obra los principales problemas que afectan a la planificación del desarrollo, tanto en lo relativo a su delimitación, concepto, elaboración de los

planes y su ejecución y experiencia en los citados países, como a la organización administrativa de ese proceso planificador y la estructura orgánica de los entes encargados de realizarla.

Dividida en dos partes (con un total de 17 capítulos y dos anexos), se ocupa, la primera, en la definición, concepto y grados de la planificación económica, así como su concreta realización por los planes de desarrollo y la relación que existe entre esa planificación del desarrollo y la organización presupuestaria. Y la segunda, del examen de la parte más estática, de la organización administrativa de los entes y organismos públicos que llevan a cabo la planificación del desarrollo; y ello tanto en los países de economía socialista como en los de economía mixta o liberal, en que el autor, restrictivamente, divide al respecto esta rama económica; e igualmente tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, en la general terminología aceptada para la calificación de los países con mayor o menor grado de desenvolvimiento industrial o económico.

I. Concepto de la planificación

Se ha escrito mucho, dice Waters-ton, después de la segunda guerra mundial sobre la planificación del desarrollo y con una consideración más acentuada de la parte teórica que de la práctica, dando ello por resultado el que *la no coincidencia* de esa confianza en la planificación con los resultados obtenidos, sobre todo en los países poco desarrollados, haya hecho que algunos de ellos (la India, v. gr.) hayan abandonado

su plan de desarrollo y haya llegado a decirse en la Conferencia celebrada en París, en junio de 1964, por los expertos de las planificaciones nacionales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que la planificación del desarrollo estaba en crisis.

No es ello cierto—afirma Waters-ton—; la planificación es un hecho reciente de la que sus autores deben enorgullecerse; pero ante esa realidad abandonista en los países poco desarrollados, quizá lo conveniente sea cambiar los métodos con la experiencia adquirida.

La teoría ha de ceder en consecuencia, finalmente, a la realidad.

Pero la planificación—afirma acertadamente el autor en esta introducción de la *Planification du développement*—es un fenómeno extremadamente diverso y que reviste formas muy diferentes en puntos sustanciales, según los países. Tanto los objetivos a cumplir como los métodos seguidos están en íntima relación con las instituciones políticas, económicas y sociales del país en que se apliquen, por lo que es un error creer que la experiencia de unos no tiene interés para los otros y que existe un cierto tipo ideal o un modelo particular del plan que sirva con exclusividad para el desarrollo económico.

Nacida la planificación a finales de la segunda guerra mundial, se manifiesta como un fenómeno de orden material de organización, o conjunto de principios para la ordenación de ciudades y campos. Se promulga así, en Inglaterra, ya en 1909, la «Town and Country Act» y se crea el nuevo Ministerio de Urbanismo y Ordenación Rural, ejemplo que siguen los Países Bajos dictando, en 1931, disposiciones para

proteger sus territorios agrícolas y más ampliamente en 1941, creando un servicio nacional para el ordenado aprovechamiento y defensa del país (planes de aprovechamiento del Zuiderzee y ordenación del Delta); Brasil (planificación sistemática de la fundación de las ciudades de Belo Horizonte, Goiania y Brasilia, con la importante novedad de la creación en aquélla de una zona industrial fuera de la propia ciudad), y Puerto Rico, creando en 1942 el Consejo de Planificación, Urbanismo y Delimitación de zonas (Planning, Organization and Zoning Board) con una general primera finalidad—que señala el autor y ha de destacarse—de una planificación económica junto a la urbanística y ordenadora territorial.

Esta planificación económica ordenadora reviste el carácter de anticíclica posteriormente, y es sólo doble en países industrialmente avanzados. Suecia, en 1933, y Holanda con escasa posterioridad ponen en vigencia, con éxito, esta planificación anticíclica tendente a asegurar el pleno empleo; evitar la inflación; mantener el equilibrio de la balanza de pagos y obtener, en cierta medida, una repartición de beneficios que redunden en provecho de los trabajadores.

La planificación del desarrollo, nacida con posterioridad, es, sin embargo, distinta a la anterior: la planificación anticíclica tiende sustancialmente a estimular la demanda por el libre juego de las mercancías; la planificación del desarrollo tiene dos objetivos formales o implícitos: el desarrollo económico acelerado y la reforma de las estructuras.

De ahí la definición que, con caracteres de un mayor sentido res-

trictivo a la generalmente considerada por la doctrina, da el consejero del Banco Mundial de la planificación del desarrollo: para que se pueda decir que un país planifica su desarrollo es necesario indicar textualmente, «que pretenda, de forma deliberada y continua, acelerar su tasa de crecimiento económico y social y corregir las condiciones estructurales que pueden ser obstáculo de esta aceleración».

Los sistemas para el logro de este segundo objetivo varían, no obstante, sustancialmente en los diversos países: los de economía socialista consideran esencial para ello la reforma de sus instituciones, a fin de eliminar los condicionamientos políticos, económicos y sociales que se oponen a esa planificación; sin tal transformación es imposible intentar todo proceso planificador.

En los países de economía mixta, por el contrario, la reforma de las estructuras va menos lejos y se hace, además, de una forma más lenta.

La planificación local, la regional (en sus dos variantes de región política o administrativa y región económica) y la nacional constituyen las formas de esta planificación económica que alcanza también, actualmente, en originario concepto ampliatorio del autor a la planificación regional prurional.

II. La extensión de la planificación y sus grados

A) EXTENSIÓN

Si actualmente la planificación aparece, dice gráficamente Waterston, como la bandera y el himno nacional, un símbolo de soberanía y voluntad del hombre moderno, ya en

los tiempos antiguos se puede hablar de una planificación del desarrollo con los planes de construcción de carreteras, repartos de tierras y riego y protección contra las inundaciones, realizadas principalmente en Mesopotamia, Babilonia, Egipto y China.

Los modernos planes de desarrollo nacen, sin embargo, a primeros de siglo en las colonias y otros territorios no soberanos.

Fue, sin embargo, la Unión Soviética, ya con anterioridad a la indicada segunda guerra mundial, el primer país que había adoptado la planificación del desarrollo en la acepción restringida de acción «deliberada» y continua para el desenvolvimiento económico que el autor le da a esta actividad estatal.

En 1929 los dirigentes rusos elaboran el primer plan quinquenal, que recibe sanción oficial (planes que se suceden) con la regularidad prevista en los quinquenios siguientes, en modelo que es seguido por la India (plan decenal del gobernador de Misore, Shri M. Visveswaraya, en 1933, con el fin de duplicar la renta del país en ese periodo) y las islas Filipinas (Proyecto de 1934 de la Asociación—privada—de Economistas, para el desarrollo planificado de la agricultura y creación al año siguiente del oficial Consejo de Economía Nacional para la ya concreta misión de preelaborar los planes de desarrollo).

La segunda guerra mundial interrumpió esta acción planificadora restrictiva, limitándola a la materia de la obtención de los productos y bienes prioritarios necesarios o convenientes para la contienda, siendo Francia el primer país de Europa occidental que, posteriormente a la

guerra de 1939, adoptó la planificación para regular el juego de los recursos económicos en evitación de la crisis económica de 1930, sobrevenida por la libre competencia de esas fuerzas.

La ayuda norteamericana del llamado «Plan Marshall», de 1948, sirvió para que otros países de Europa y Asia oriental, principalmente, continuaran la labor planificadora de desarrollo económico iniciada por Francia (planes anuales holandeses de estabilidad monetaria y equilibrio de la balanza de pagos, plan Pleven francés de 1946 para el desarrollo colonial, planes regionales cuatrienales de esta misma nación para los territorios de Marruecos, Argelia y Túnez, plan de desarrollo pakistani de 1948—primero asiático y con la creación especial de un consejo de desarrollo coordinador de los parciales realizados y su aplicación prioritaria—, plan Hibbem de las islas Filipinas y el llamado plan de Colombo, de mayo de 1950, para el desarrollo económico del sudeste asiático y comprensivo de los estados de Ceilán, India, Malasia, Borneo, Pakistán, Sumatra y Singapur).

La mayor parte de los países, sin embargo, han llevado a cabo su acción planificadora en fechas recientes: Italia en 1969 (primer plan quinquenal de 1965-69), Bélgica en 1963 (plan de expansión económica para 1962-65), España en 1959 (I Plan de Desarrollo Económico), Noruega en 1954 (plan cuatrienal de «presupuestos nacionales»), Dinamarca en 1964, con sus planes trienales financieros, y Japón en 1955 (I Plan quinquenal de desarrollo) son, verbigracia, ejemplos de esta acción planificadora económica que alcanza en los momentos presentes su mayor auge.

Solamente los Estados Unidos y la República Federal Alemana, entre los países industrializados, no han elaborado hasta el momento plan de desarrollo alguno, si bien en el primero hayan sido creados organismos o dictado diversas disposiciones (National Planning Board, posteriormente llamado National Resources Planning Board).

B) GRADOS

Con su general distinción de economías socialistas y economías capitalistas considera Waterston la distinta intensidad o graduación del hecho planificador.

1) *Economía socialista*

Dos factores, principalmente, para Waterston, determinan la forma y la misión de la planificación del desarrollo en método ya de por sí totalmente variable en cada país, según sus condiciones y riquezas naturales, mano de obra cualificada, competencia administrativa y técnica de sus habitantes, etc., el cuadro institucional y su grado de desarrollo. En los países de economía muy socializada, la planificación del desarrollo nacional tiene por principal objeto el reparto de las riquezas y la atribución de los objetivos de producción, según métodos fuertemente centralizados, de alcance muy estudiado y provistos de un gran número de detalles (método de reparto equilibrado entre los productos obtenidos y las riquezas disponibles o métodos de «balances») frente al sistema de los países de economía mixta en que los mercados, los precios y el beneficio son sólo datos que contribuyen a equilibrar la oferta y la demanda.

Y si en los países socialistas la planificación tiende a disminuir la centralización y el régimen interventor, en los de economía mixta, por el contrario, la planificación aumenta la intervención, extiende su alcance y se inclina hacia la centralización.

En la iniciación y desenvolvimiento de esta acción planificadora del desarrollo en las economías socialistas, Waterston distingue principalmente dos etapas: su iniciación y época que pudiera denominarse clásica y la posterior, y más actual, de movimiento descentralizador.

En la planificación centralizada es el Estado el que de forma imperativa (por reglamentos y órdenes directivas) determina el nivel de desarrollo, la cantidad y los componentes de la producción, su distribución y la estructura de los precios. El sistema imperativo es totalmente necesario, también, para lograr (sobre todo en esta etapa de iniciación) la necesidad de transformación de las estructuras sociales y económicas y la creación de los medios de producción.

Pero posteriormente, y a medida que los países se desarrollan, la complejidad de los montajes económicos y sus conexiones recíprocas van creciendo, aumentan rápidamente el número de fábricas y las empresas de construcción y los otros factores de producción que hacen que las posibles decisiones relativas al reparto de las ganancias se multipliquen muy rápidamente, haciendo cada vez más difícil dirigir todo desde el centro.

Como por otra parte en el régimen de planificación centralizada es el volumen de producción (y no los beneficios logrados) el módulo para recompensar la buena gestión, las em-

presas tendían a preocuparse mucho más de lograr las cifras de producción fijadas que a reducir los costes de explotación.

Al aumentarse los consecuentes errores del reparto de los bienes de producción, el almacenamiento de stocks de venta y la negativa de las industrias a adquirir los contingentes de fabricación que les habían sido fijados, se produjeron graves deficiencias en la ejecución de los fines del plan que evidenciaron que la planificación en estos países no funcionaba correctamente (así, verbigracia primer plan quinquenal yugoslavo, primer plan quinquenal polaco de 1961-65 y sexto plan quinquenal soviético de 1956-60).

La descentralización iniciada, primeramente, por Yugoslavia en 1950 con el sistema de autogestión obrera de la empresa fue el primer sistema seguido por las economías socialistas en su nueva y actual etapa. El sistema fue imitado seguidamente por Polonia (mayo de 1956-58) con el traspaso a las empresas de los poderes de decisión reservados a la autoridad central.

La Unión Soviética con la creación y aumento de los consejos económicos territoriales (*sovmarkhoses*) en 1957, creación de comités de producción en las fábricas en 1962, independencia concedida en 1964 a las explotaciones colectivas y explotaciones de hierro estatales, y a las empresas de tejidos en 1965, de creación de régimen oficial de contingentes de producción (fijados, ahora, por las necesidades del mercado), ha seguido esta nueva etapa de descentralización económica en la ejecución de sus planes de desarrollo de las economías socialistas, que adquie-

re diversas formas concretas en los distintos países (China, verbigracia, después de los intentos de «recentralización» efectuados en 1961 sigue paralelo camino al vigente en la URSS).

2) Economías capitalistas o mixtas

En las economías mixtas, para el mismo autor, la planificación del desarrollo empieza siempre de una forma esporádica o aislada. Los proyectos de inversión de fondos públicos en relación al plan presupuestario nacional, que no son consecuencia de un plan general de conjunto, sino complementarios, muchas veces, de este presupuesto nacional, y que si constan en un documento oficial se las llama «plan de desarrollo» o «programa para el sector público», son la forma primera de esta planificación del desarrollo en sus economías (planes, v. gr., decenal de desarrollo de Nigeria de 1945, quinquenal de la India de 1956 y pakistani de 1951-67), que continúa realizándose por diversos países.

Se trata siempre, en método que deja mucho que desear, en acertada calificación del profesor Waterston, de un catálogo o conjunto de proyectos particulares en los que rara vez se hace alusión al sector privado y en el que los poderes públicos no tratan verdaderamente de hacer una política económica o una política de inversiones que sean coherentes y con objetivos y finalidades concretas.

La planificación de la totalidad de los recursos públicos sustituyendo o estos planes parciales, si es posible, es la preferible segunda etapa en la misma opinión del desarrollo económico en estas economías mixtas.

La elección de los proyectos se inspira en este sistema y, en la mayor medida posible, en la consideración de aumentar al máximo la suma de las ventajas totales que se puedan lograr.

La planificación global de conjunto o planificación integral es, finalmente, la tercera forma de planificación capitalista; abarca la totalidad de la vida económica de un país y es la forma más evolucionada de la planificación del desarrollo.

Consiste en el sistema de determinar, sobre todo, el objetivo principal que es la tasa o tipo de crecimiento a lograr durante la vigencia del plan, sea para la producción nacional, sea para el rendimiento.

Bajo las fórmulas de «planificación hacia la base», o «a partir de la cumbre», que va de lo particular a lo general, y de «planificación inversa» o «planificación hacia lo alto», que, en sentido contrario, recoge los planes o programas parciales para hacerlos coincidir con el plan general de inversiones de planificación global, es, para el autor, la mejor fórmula de la planificación del desarrollo y la única que permite apreciar el juego que en ella tienen el sector público y el privado, y repartir, en consecuencia, los recursos entre ellos de la manera más aprovechable económicamente.

III. Los planes de desarrollo y los supuestos de la planificación

A) CONCEPTO

El plan es un medio y no un fin en sí mismo, afirma Waterston. La extensión actual de la planificación y las presiones ejercidas por los paí-

ses y organismos donantes a este fin han llevado en muchos casos a la planificación por la única razón de que ésta implica la existencia de un plan de desarrollo nacional y que ello facilita la obtención de subvenciones o de préstamos extranjeros (el vigente plan septenal ganés de 1964, el sexenal de desarrollo nigeriano y el quinquenal de Tanganika, verbigracia, fueron elaborados partiendo de la base de una inversión extranjera del 50 por 100).

Importa menos, sin embargo, en opinión del autor, delimitar o definir que sea un plan que determinar la bondad o conveniencia de una planificación.

Si planificar es formular un programa coherente para realizar los objetivos del desarrollo, hay que hacer una distinción entre la planificación con vistas al desarrollo y el plan de desarrollo.

La distinción la hace el mismo vicepresidente del Nepal al presentar su plan al Gobierno, definiendo la planificación: trataremos de ensayar la armonización de nuestro programa de desarrollo con las opiniones y objetivos de la nación. A fin de racionalizar nuestros métodos de planificación —dice— y sus resultados eficaces, aseguraremos la coordinación de los diversos proyectos.

B) DURACIÓN Y CONTENIDO

Los planes a corto plazo (planes de urgencia, verbigracia, semestral de Laos de 1963, y anuales y bienales, como los yugoslavos de 1952 a 1956 y el francés de 1960-61), plazo medio (de tres a diez años, muy generalmente adoptado), largo plazo o planes prospectivos (de duración superior

a ese período de diez años y muy frecuentemente elaborados por las economías socialistas), son las diversas clases de los planes de desarrollo en relación a su duración temporal.

El contenido de estos planes de desarrollo, así como su precisión es igualmente variable. Mientras unos recogen la totalidad de las inversiones realizadas por el Estado para el desarrollo, o las comprenden parcialmente (planes «parciales» en la terminología del autor), otros recogen solamente una parte de las inversiones, tanto públicas como privadas (segundo plan septenal iraní o trienal de Tanganika, de 1960, verbigracia, como planes «parciales», y el segundo portugués, de desarrollo de inversiones sectoriales prioritarias públicas y privadas, como parcial).

El contenido y previsión de los planes generales varía en la misma proporción: mientras en los países de economía socialista los planes son detallados y contienen normas susceptibles de servir de base a los contingentes y a las directrices obligatorias impuestas a las empresas y a las formas colectivas con miras a la aplicación del plan, en las economías capitalistas se basan, por el contrario, en datos relativamente poco precisos; están concebidos más en forma indicativa que imperativa, para variables como el producto, la producción, el ahorro, las inversiones y el comercio exterior.

Por otra parte, en norma de carácter muy general, los planes de economía mixta tienen un carácter imperativo para el sector público, planeados sobre el control directo del Estado, pero no para el sector privado, donde se actúa esencialmente sobre su convicción para evitar la

importancia y la estructura de las inversiones privadas.

Los planes indicativos, por el contrario, fijan los objetivos de conjunto, por lo cual su puesta en marcha depende, en el sector público, de los diferentes departamentos ministeriales y de las empresas públicas del Gobierno central, de los Estados y de las entidades locales, y en el sector privado de las empresas y de las explotaciones agrícolas. Por otra parte, con la excepción de los programas colocados bajo el patrocinio y dirección del Gobierno central, no son obligatorios ni para el sector público ni para el sector privado (los planes franceses y aún en mayor medida el japonés, que confía al convencimiento particular el logro de los objetivos del desarrollo, son los prototipos de estos planes indicativos, así como los de los países que han adoptado, en mayor o menor medida, el modelo de planificación francés).

En relación al estatuto oficial de los planes, finalmente, señala Waterston, como los planes de desarrollo de todos los países, tanto de economía socialista (comprendida Cuba y con la única excepción de Yugoslavia) como de economía mixta, son aprobados por los órganos legislativos u otros con fuerza de Ley.

La consecuencia o no de la promulgación de estos planes bajo la forma de Ley, objeto de controversias en las últimas economías, no es un factor clave para su realización en la opinión del autor. Desde el único punto de vista económico que sostiene en toda la obra, como ya se ha indicado, la puesta en marcha y ejecución de un plan no depende tanto de su estatuto legal como del interés que inspira al gobierno y al pueblo interesado.

IV. Los datos sustentadores de la planificación y el papel del presupuesto nacional en la misma

A) DATOS DE BASE

La planificación es tributaria, afirma taxativamente el autor de la obra que se comenta, de datos cualitativos y cuantitativos sobre los recursos disponibles y la actividad, tanto económica como social.

Pero si bien se encuentran en la mayor parte de los países algunos elementos de información—estadística y de otras clases—de buena calidad, el proceso planificador, en la misma opinión, se encuentra gravemente comprometido en los países poco desarrollados por la falta de datos al respecto.

Estos datos, tanto cualitativos (cuadros de técnicos disponibles, reacción de la población a los estímulos económicos, etc.) como cuantitativos (selecciones estadísticas y otras numéricas) son indispensables para la planificación y mucho más para que ésta resulte eficaz.

En un país de primera clase, la planificación general exige un número mucho mayor de datos estadísticos que la planificación parcial, como en el mismo sentido la planificación matemática basada sobre las tablas métricas de entradas y salidas, la programación lineal y las técnicas análogas descansa sobre datos cuantitativos, más numerosos que la planificación global.

En los países de economía capitalista, en inverso sentido, al constituir el mercado, y no el Estado, el principal elemento determinante de la producción, las estadísticas relativas al mercado y las existencias de todo género son absolutamente necesarias

al planificador para determinar las preferencias del consumidor y calcular la demanda.

En todos ellos, no obstante, las estadísticas de precios y salarios, las financieras (marcadamente las relativas al coste de productos y de los precios, sean nacionales o extranjeros, y a la cuantía de las inversiones disponibles o renovables en un momento determinado), las de cuantía de los fondos disponibles para la financiación de las inversiones privadas, previsiones de la formación de capital, volumen real de las importaciones y exportaciones y datos sobre los cambios y pagos internacionales, son indispensables como datos que el planificador ha de tener en cuenta.

La elección más rentable entre los sectores prioritarios, objeto primordial del plan, se puede lograr, entonces, bien mejorando las colecciones estadísticas, demográficas, económicas y sociales de base hasta disponer de datos cualitativa y cuantitativamente suficientes para lograrla o, inversamente, contener los datos existentes disponibles y preparar las cuentas parciales teniendo en cuenta las imperfecciones de los datos.

El primer sistema ha sido el preconizado por la comisión de estadísticas de las Naciones Unidas, dando, por otra parte, prioridad absoluta al establecimiento y mejora de los datos fundamentales sobre la población, mano de obra, agricultura, pesca, industria minera, manufacturera, de la construcción y producción de gas y electricidad, siendo, igualmente, el más extendido entre los estadísticos.

El segundo sistema, frente a este de estimaciones microeconómicas,

concede prioridad a las estimaciones globales; es el preconizado, verbigracia, por Gerhard Calm y Teodor Jenner y el más apreciado por los economistas y planificadores.

B) PAPEL DEL PRESUPUESTO

Dado que los presupuestos anuales son la principal forma para los gobiernos de autorizar y controlar los gastos prevenidos en un plan de desarrollo, prácticamente la inclusión de estos planes en una serie de presupuestos anuales puede ser la fase más importante del proceso de planificación.

Para cumplir debidamente esta misión, el presupuesto no debe incluir solamente los gastos de mejora previstos en el plan, sino también los gastos ordinarios conexos, los presupuestos fiscales y otros recursos financieros, interiores o del exterior, que aseguren la cobertura de los gastos previstos.

En precisa definición del autor, el plan anual constituye la línea ideal entre el plan a término (principalmente a medio término) y el presupuesto anual.

En la mayor parte de los países, y particularmente en los subdesarrollados, la existencia de planes y de presupuestos anuales coordinados, es, en consecuencia, condición casi *sine qua non* para la ejecución de un plan a término medio.

En los países de economía socialista el establecimiento de presupuestos basados sobre los planes anuales es parte integrante del proceso planificador; en las economías capitalistas no existe, por el contrario, esa relación íntima entre los planes y el presupuesto; y cuando se da (planes anuales de la India y Pakistán y

plan francés a partir del IV, verbigracia) se trata de una innovación reciente.

Pero dado que el presupuesto tiene una gran influencia sobre la actividad económica, el mercado interior y el exterior, nivel de la oferta y de demanda, ahorro privado, estímulo de inversiones determinadas, etcétera, la planificación se penetra, de todas las formas, con ese presupuesto estatal y ambas operaciones tienen efectos recíprocos entre ellas.

V. La ejecución de los planes y los obstáculos administrativos a la planificación

El objeto principal de la planificación, afirma certeramente el Consejo del Banco Mundial, es mejorar la puesta en marcha de los planes a fin de acelerar el ritmo de desarrollo.

La falta de unidad de presupuesto en múltiples ordenamientos, con diversidad de los mismos para los órganos centrales, locales e institucionales, cuando no la carencia de estos presupuestos para las entidades subordinadas, o la actuación autónoma de las mismas (marcadamente de las entidades institucionales u organismos autónomos, que se da muy acusadamente en algunos países sudamericanos, verbigracia), determinadas afectaciones especiales cuantitativamente desproporcionadas a su servicio, la escasez por impericia o falta de prestigio de sus autores, y otros defectos principalmente administrativos y contables, son principales causas de la insuficiencia o falta de posible adaptación entre el presupuesto nacional y el plan de desarrollo.

Un presupuesto, indica finalmente Waterston, para que sea medio de ejecutar un plan ha de reunir las tres condiciones de permitir identificar los créditos y los gastos afectados a cada proyecto: programa y otro objetivo del plan, distinguir entre los ingresos y los gastos de capital y los de financiamiento, y hacer la misma distinción entre los gastos de desarrollo y los demás en cuenta corriente o capital.

Y como el presupuesto es, o debe ser, el medio por el cual el Estado dirige esa gama entera de sus actividades, entre otras poner en ejecución los planes de desarrollo, el sistema de doble presupuesto (de programación y de ejecución) propuesto por la doctrina le parece a Waterston inadecuado, proponiendo como solución, principalmente para los países poco desarrollados, el mejorar, primeramente, la elaboración de los presupuestos actuales, su gestión y el control de su ejecución.

No obstante, si bien la planificación ha contribuido en gran parte a favorecer el desarrollo económico de los países subdesarrollados, afirma realistamente el autor de *La planification du développement* que los fracasos no han sido menores que los éxitos conseguidos.

Y aunque son muy variadas y complejas las causas de este fenómeno (dependiente en cada país de muy diversos factores políticos, organizativos y económicos) se pueden reunir en las principales de los obstáculos administrativos a la planificación, objetivos muy ambiciosos, falta de control financiero y, la muy sustancial, de no diferenciación, o insuficiente distinción, entre la elaboración del plan y su ejecución.

El anacronismo del aparato administrativo estatal, sobre todo en las

economías capitalistas; la política del *laissez-faire*, que impide al Estado poner en práctica la misión activa que le incumbe hoy a la Administración moderna; el reclutamiento de funcionarios por el favoritismo o razones políticas; el mismo exagerado «funcionarismo» de las economías socialistas, principalmente; la falta de coordinación de los múltiples órganos que han de colaborar en el fenómeno planificador, o su fragmentación excesiva y la insuficiencia de organización adecuada en la agricultura en los países de este predominio productivo, que evidencia, verbigracia, respecto a nuestro país, el Banco Mundial, son los principales obstáculos administrativos a la labor planificadora que señala el autor.

La fijación desproporcionada entre los objetivos a alcanzar, que hace utópico su planeamiento, y los recursos disponibles (el plan de desarrollo sexenal nigeriano y el cuatrienal venezolano de 1963, verbigracia, fijando en un 8 por 100 la tasa anual de crecimiento, son muy desproporcionados para el autor) se opone a la más eficaz planificación del desarrollo.

Frente a la más clásica concepción de que el elemento esencial de la planificación era la elaboración de un plan económico coherente (objetivos netamente definidos) y que hacia vanos los esfuerzos estatales para su logro, hay que hacer la neta distinción, de no simple valor conceptual, entre «planificación» y «ejecución».

Donde termina la elaboración empieza la ejecución como etapa seguida y no menos importante que la primera. Por ello los planificadores deben englobar en su tarea tanto

la elaboración como la ejecución de planes.

La labor meditada y razonable de los objetivos previstos por los planificadores ha de ser complementada por las más óptimas condiciones de los órganos ejecutores, llevando a cabo las reformas estructurales u orgánicas que mejoren el proceso planificador y hagan posible la «actualización» de los resultados del plan para su debida y progresiva continuación.

Más concretamente, es imprescindible la elaboración de un previo programa de ejecución del plan, que contenga las bases que, de cumplirse en la ejecución (bases determinantes de ese segundo período de ejecución) significa para los planificadores la mayor garantía de la real y efectiva consecución de los objetivos previstos en el plan, de manera muy notoria en las economías poco desarrolladas. El V Plan de desarrollo francés, conteniendo esas bases de ejecución y que permiten una variabilidad en el desarrollo anual del plan es, para el autor, el mejor ejemplo de la planificación del desarrollo en esa segunda etapa ejecutora.

VI. La organización administrativa de la planificación

a) Consideraciones generales

Si nosotros podemos llegar a saber dónde estamos y dónde vamos, seremos mejores al mismo tiempo de saber qué hay que hacer y cómo hacerlo. Con estas palabras del presidente norteamericano Abraham Lincoln, a modo de título, empieza Waterston la segunda parte del libro que se comenta.

El contenido, sin embargo, del cómo hacer la planificación del desarrollo desde este punto de vista orgánico y respuesta parcial a lo que hay que hacer en esa planificación, comprende, en esta segunda parte, un contenido muy acusado de *lege data* y datos objetivos sin los precisos o aclaratorios juicios que sobre la planificación del desarrollo se contienen en la primera.

Este contenido marcadamente expositivo de los órganos que, principal o accesoriamente, se ocupan o llevan a cabo la planificación del desarrollo en los principales países hacen que esta segunda parte de la voluminosa obra carezca del incisivo enfoque del mismo planeamiento que se hace anteriormente.

El mecanismo organizativo de la planificación de cada país, afirma Waterston, está íntimamente relacionado con sus instituciones políticas, sociales y económicas y con su grado de desarrollo. En los países de economías socialistas, la creación de una oficina central del plan constituye la primera medida indispensable de la planificación.

En los países de economía capitalista, por el contrario, la oficina central del plan es generalmente creada con posterioridad al comienzo del desarrollo, bien haya empezado bajo la forma de proyectos parciales, de un plan integral de inversiones públicas o de un plan de desarrollo más general y coordinado con el presupuesto anual.

Junto a ella, las oficinas de programación insertas en los órganos ejecutivos y a nivel de los servicios técnicos contribuyen a mejorar la planificación, los proyectos y los programas sectoriales.

La ausencia de estas últimas en los países poco desarrollados, principalmente (verbigracia, así explícitamente lo manifiesta la Oficina Nacional de planificación y coordinación económica del Ecuador) es el principal obtáculo, en opinión del autor, para su planificación eficaz; su creación acelera el desarrollo y son, al propio tiempo, la base indispensable de la elaboración y ejecución de los planes preparados por la oficina central.

Es ese órgano central del plan el que debe preparar los planes a partir de sus objetivos, calculados y no calculados, y de los fines políticos buscados por el poder después de un examen minucioso de las soluciones posibles.

Con contadas excepciones (la URSS en sus ensayos de 1960-64, confiando al «Gosplan» la elaboración de los planes y al «Gosekonomsoviet» o Consejo científico y económico su ejecución, y Filipinas con la creación de la Agencia de Ejecución de los programas al lado del Consejo económico nacional elaborador de los planes a largo plazo) es la Oficina central la única encargada de la doble misión de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo.

Es la misma razón de conveniencia para la necesaria cooperación la que aconseja que las oficinas estadísticas, tan necesarias para la elaboración de los planes, estén insertas o formen, al menos, parte de la oficina de planificación.

Un problema íntimamente ligado a esta creación y enmarcamiento de la oficina central del plan (Comisaría del Plan es la terminología y realización española) es el relativo a sus concretas funciones y su misión fundamental: habrán de tener, en la experiencia recogida por el autor, las

evidentes funciones de: 1.º elaboración y revisión de los planes regionales de desarrollo a largo y corto plazo y los anuales coordinadores de programas sectoriales y subsectoriales; 2.º elaboración de los planes regionales de desarrollo en los países poco desarrollados; 3.º la preparación de los planes anuales operacionales para la ejecución de los planes a término medio; 4.º la elaboración de las recomendaciones relativas a la política económica y otros mecanismos que el gobierno debe adoptar para movilizar los recursos financieros; 5.º el estado periódico sobre el desarrollo de los planes y progresos realizados y de posible realización, y 6.º reclutamiento para estos planes.

La creación de Comisiones—órganos consultivos—que tengan en cuenta los puntos de vista y los conocimientos de los diversos grupos afectados en el desarrollo a la vez que se esfuercen en coordinar las actividades y objetivos del plan, de forma que se complementen y no sean incompatibles entre sí, le dan a la Oficina su necesario carácter realista y de eficacia.

El comisariado general del plan francés, con esta organización para cada Plan, de Comisiones de modernización, ha servido de ejemplo al respecto, afirma Waterston, a numerosos planes nacionales de desarrollo que hay que encomiar.

La labor coordinadora de la oficina del plan entre los diversos organismos promotores y los de ejecución plantea, también, finalmente, el importante problema de su encuadramiento en el aparato administrativo o gubernativo.

Después de examinar las diversas opiniones que se mantienen al respecto por los autores que son objeto

del denso capítulo XIII de la obra, indica Waterston la conveniencia de que esta oficina, con independencia del relativo valor cualificante de tal encuadramiento en uno u otro organismo, esté situada para su mayor eficacia en la proximidad de la autoridad suprema gubernativa. El carácter funcional de la planificación que recae sobre todos los Ministerios y servicios del Estado, aconseja esta solución.

Como organismos de planificación a escala regional, por último necesarios en los países con subdivisiones políticas o regiones económicas, Waterston sigue su distinción entre los países de economía socialista y los de economía capitalista.

En los primeros la planificación de las divisiones administrativas o regiones políticas forman parte integrante de la planificación nacional.

En los países de economía capitalista si el gobierno es federal, al tener en ellos un papel de menor importancia la planificación nacional, ésta se encuentra menos organizada en las subdivisiones políticas subordinadas al gobierno central, creándose, generalmente, un organismo a nivel de los diversos estados o provincias que lo componen y, posterior y accesoriamente, los correspondientes órganos regionales.

Si el gobierno es central o centralizado, sin estos órganos de planifi-

cación regional o por zonas indicadas, es de alabar, dice el autor, por la preocupación que al desarrollo de la planificación le dedican, la creación reciente de estos órganos planificadores regionales (comités de planificación rural noruegos, posteriores a 1949, verbigracia, mohates o comisarios regionales libaneses, o prefectos regionales, anteriores prefectos coordinadores, franceses, con posterioridad a las reformas planificadoras de este país en 1964).

Obra, en resumen, esta del profesor A. Waterston de positivo valor; si bien constituye un estudio eminentemente expositivo de la planificación del desarrollo realizada por los diversos países hasta la fecha de su publicación y de los diversos métodos administrativos y de organización que han puesto en práctica para su ejecución, no está ajena de numerosas apreciaciones y juicios valorativos que han de ponerse en práctica para el mejor desenvolvimiento de la acción planificadora, tan en vigor en la generalidad de los países.

La experiencia acumulada por el autor; la extensión objetiva, la actualidad de los datos que recoge y la calidad de los muchos organismos que, directa o indirectamente, vienen a avalar sus apreciaciones, la hacen aún más meritoria para cuantos se preocupan de la dificultosa tarea del desarrollo económico.

E. C. I.