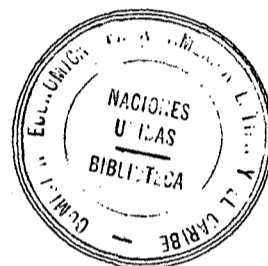


ILPES

CEPAE/ILPES (0905) e.1

PLANIFICACION  
ECONOMICA Y  
SOCIAL

Versión preliminar  
Diciembre, 1979



LA PLANIFICACION EN BRASIL

Angel Flisfisch

El presente trabajo fue realizado como antecedente para el estudio del ILPES, Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe.

El análisis y las opiniones que este informe contiene son las de su autor y ellas no comprometen necesariamente al ILPES.

80-I-0119-60

1. 1990-1995  
2. 1996-2000

1  
2

3. 2001-2005

4.

3  
4

5. 2006-2010  
6. 2011-2015  
7. 2016-2020  
8. 2021-2025

9.

## Indice

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	1
II. LOS PLANES.....	10
III. LA FUNCION DECISORIA Y EL SISTEMA DE PLANIFICACION.	87
IV. LA CRISIS DEL MODELO MECANICO Y EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES NO EJECUTIVAS.....	117



## I. INTRODUCCION

En el último tiempo ha venido cristalizando la idea de que, tanto, para efectos analíticos como prácticos, el concepto de planificación o planeamiento no tiene necesariamente como referente un conjunto de prácticas identificables por la presencia de un instrumento formal - el plan -, o por la existencia formal dentro de la organización estatal de un sector cuya finalidad oficialmente reconocida sea la de planificar.

En consecuencia, sería perfectamente legítimo emprender un análisis de experiencias de planificación, refiriéndolo aún a realidades en que el lenguaje institucional oficial no distingue e individualiza, de manera específica, un locus institucional denominado de Oficina de Planificación, Ministerio de Planificación, Secretaría de Planificación u otra expresión análoga, o donde no es posible identificar un producto político-administrativo y un conjunto de prácticas asociadas a él, susceptible de subsumirse en la noción clásica de plan.

Este giro o mutación conceptual indudablemente tiene sus orígenes en los cambios experimentados en diversos países de la región, y en el contraste entre esos cambios y las concepciones latinoamericanas clásicas sobre planificación.

Sin embargo, y más allá de esas determinaciones sociales, económicas y políticas, ese giro conceptual trae consigo diversas implicaciones que pueden enriquecer el análisis económico y socio-político del planeamiento, liberándolo de ataduras demasiado formalistas.

Quizás si la más importante y básica de esas implicaciones resida en un necesario desplazamiento del punto de vista que se adopta en el análisis: lo importante ya no es tanto el estarse a los rasgos que exhiban ciertas prácticas formalmente rotuladas de prácticas de planificación, o que se caracterizan por el empleo de determinados instrumentos, sino más bien identificar y analizar determinados tipos de actividad - o funciones, si se prefiere - que se ha convenido en connotar mediante el concepto de planificación.

/Esos tipos

Esos tipos o patrones de actividad pueden ser desempeñados o no por agentes institucionales diferenciados; de existir una diferenciación en la estructura político-administrativa que corresponda a esas funciones, el rótulo formal con que se la designa puede o no adecuarse a las etiquetas tradicionalmente utilizadas; finalmente, la extensión y relevancia que el desempeño de esas actividades tiene para la vida social y económica es variable, como también lo son los rasgos de excelencia o de carencia que el observador cree discernir en ese desempeño.

Lo anterior no significa que el lenguaje y las nociones tradicionales vinculadas a la planificación sean irrelevantes. En efecto, ese lenguaje y esas nociones parecen haber estado vinculados, en los comienzos de la práctica del planeamiento, al desempeño de actividades de legitimación política interna, y de legitimación para los efectos de la captación de crédito internacional y de ayuda financiera externa. Obviamente, esas funciones no se podrían haber desempeñado si además tanto las nociones y el lenguaje, como el contexto en que se utilizaron, no hubieran connotado a la vez esfuerzos ligados a tipos de actividad orientados hacia el cumplimiento de funciones más sustantivas, por embrionarios o insinceros - retóricos, si se prefiere - que puedan haber sido esos esfuerzos.

Por otra parte, el concepto de planificación o planeamiento; de sistema de planificación; la individualización y diferenciación de ámbitos dentro de la estructura político-administrativa por referencia al cumplimiento de tareas de planificación; y la individualización de ciertos tipos de actividad como actividades de planificación, parecen ser prácticas habituales en la región, y probablemente cada vez más difundidas. A la vez, el empleo de estas nociones parece obedecer a sentidos socialmente atribuidos perfectamente inteligibles, y no a un simple capricho o a fenómenos análogos.

El problema parece residir en que ese sentido es variable; posiblemente tanto a través de los países, como al interior de un país.

/De otra

De otra manera, el concepto de planificación y sus derivaciones no es unívoco en términos de su empleo, sino multívoco, y se podría hipotetizar que esa multivocidad resulta de las particularidades de cada sociedad nacional y su correspondiente historia.

En términos analíticos, esta multivocidad puede ser abordada según dos estrategias alternativas: la primera, que es quizás a la que se tiende como reacción frente al monismo hasta hace poco predominante, consistiría simplemente en aceptar esa diversidad de sentidos como un dato - quizás reducible a particularidades económicas y socio-políticas -, y delimitar el objeto del análisis en términos del sentido nacional oficial o predominante.

El problema con esa estrategia reside en que ella puede implicar un notable empobrecimiento de las posibilidades de un análisis comparativo, en razón de la ausencia de categorías analíticas comunes. En efecto, el único punto de referencia para un análisis de esa clase consistiría en la constatación de que las concepciones en uso son distintas - quizás hasta contradictorias -, y si bien ello puede ser muy saludable en la evitación de sesgos deformantes al analizar cada caso, no parece ser demasiado fértil en consecuencia para un análisis comparativo, salvo que se introduzcan de manera implícita categorías de aplicación más universal.

La segunda estrategia abierta ha sido bosquejada al comienzo de esta Introducción: ella consiste en suponer que la noción de planificación y sus derivaciones apunta a ciertos tipos genéricos de actividad estatal. No obstante, esos tipos o patrones de actividad pueden desarrollarse asumiendo modalidades distintas y específicas, y es ello lo que constituye la condición de posibilidad de la multivocidad aludida.

La ventaja que presenta esta segunda estrategia frente a la primera reside precisamente en las potencialidades comparativas que encierra el supuesto de tipos genéricos de actividad desempeñados en todos los casos. En efecto ello implica la necesidad de unas categorías analíticas - requeridas para identificar esos tipos o patrones -, que son de aplicación general.

/Corresponde entonces

Corresponde entonces dar una breve descripción de esos tipos (patrones) genéricos de actividad - o funciones - que se va a convenir que el concepto de planificación y sus derivaciones connotan.

Un primer tipo de actividad que un sistema de planificación puede cumplir es aquella a la que apunta la noción de función de adaptación y evaluación.<sup>1/</sup> Este tipo de actividad se orienta hacia la producción de información y conocimiento sobre los aspectos relevantes de la economía y la sociedad, especialmente respecto a los procesos de cambio y transformaciones que ellas pueden estar experimentando, con la finalidad de adecuar (adaptar) la acción estatal a nuevos problemas y características del medio socio-económico. A la vez, esta actividad implica una evaluación de los resultados de la acción estatal, (deseados o no deseados, previstos e imprevistos), por contraste con las metas perseguidas y las orientaciones que guían esa acción.

Se trata, entonces, tanto de un proceso de auscultamiento de la persistencia o emergencia de tendencias en la vida socio-económica, como de un proceso de retroalimentación en la interacción entre sistema político y medio social y económico.

Un segundo tipo de actividad que puede cumplir un sistema de planificación es la que connota la noción de función de coordinación, orientada hacia la finalidad de obtener una subordinación y un grado significativo de coherencia entre los diversos sectores de la actividad estatal y el proyecto o concepción que se trata de implementar, como asimismo hacia la obtención de una utilización óptima (racional) de recursos.

Finalmente, un sistema de planificación puede desempeñar un tipo de actividad que es posible designar mediante la noción de función de dirección, o decisoria (o también ejecutiva, pero en el entendido de

<sup>1/</sup> Sobre las funciones de adaptación y evaluación, de coordinación y de dirección o ejecutiva, véase D. Katz y R.L. Kahn, The Social Psychology of Organizations, John Wiley & Sons, 1966, pp. 42 - 47, 93.

/que es



que es de naturaleza esencialmente legislativa).

Por oposición a las funciones de adaptación y coordinación, que constituyen expresiones de un anhelo en pos de una mayor racionalidad formal para la acción estatal, el desempeño de esta última función es la condición de posibilidad de imprimir a esa acción un contenido determinado, una racionalidad sustantiva específica.

Esta actividad de dirección consiste de decisiones de autoridad, con características vinculantes para la totalidad de los agentes (públicos o privados), o para un subconjunto de ellos.

Parece razonable suponer que en un sistema de planificación plenamente desarrollado estos tres tipos de actividad se articularían entre sí en términos relativamente armónicos, y que esa articulación encontraría una correspondencia adecuada en cuanto a las diferencias estructurales observables en el sistema político-administrativo.

Pero quizás más importante que esa complementariedad en el desempeño de las funciones es que en esa situación se puede hipotetizar un papel dominante para la función de dirección o decisoria, a la que se subordinarían las de adaptación y coordinación.

De esta manera, la racionalidad material en que se expresa la voluntad política de conformar la vida socio-económica de acuerdo a determinadas orientaciones, puede constituirse en una lógica dominante; que permee el conjunto de la acción estatal, y a cuyo servicio se encuentran las actividades de adaptación-evaluación y coordinación.

Sin embargo, la trayectoria de las experiencias latinoamericanas parece estar distante de esa situación típico ideal - ideal tanto en el sentido metodológico de caso polar puro, como en cuanto posible paradigma normativo.

Por una parte, la aparición dentro del conjunto de aparatos de estado de sectores diferenciados orientados hacia la producción de información, conocimiento y evaluación, con un nivel importante de sofisticación, es un fenómeno reciente, como también lo es la constitución de una tecnoburocracia moderna e igualmente sofisticada.

/No obstante,

No obstante, esa diferenciación se ha venido produciendo de manera creciente y la existencia de una tecnoburocracia es un hecho en varios países de la región, según lo muestra el peso cada vez mayor de verdaderas hordas de economistas profesionales y de personas de formación profesional afín.

Pero, por otra parte, esos nuevos sectores dentro del sistema político-administrativo y los correspondientes equipos humanos se han venido constituyendo en oposición a sectores tradicionales, orientados básicamente por una lógica jurídico-política que ha sido dominante hasta bien entrado el siglo.

Esa oposición se ha expresado en un conflicto al interior del estado y sus aparatos, conflicto que puede explicar en gran parte las vicisitudes experimentadas por las actividades de planificación.

Adicionalmente, se tiene que ese conflicto parece haberse desarrollado en íntima relación con otros dos procesos igualmente conflictivos.

En efecto, parece plausible sostener que la pugna entre sectores modernos y sectores tradicionales ha estado vinculada a los procesos antagónicos que han culminado, aun en aquellos países cuyo sistema político no es autoritario, en la subordinación del poder legislativo al ejecutivo. En la medida en que una tecnoburocracia y sus correspondientes expresiones político-administrativas encuentran en el creciente robustecimiento del poder ejecutivo una condición de posibilidad para su desarrollo, las experiencias nacionales recientes estarían indicando una alta probabilidad para una consolidación de un sistema político-administrativo permeado por una lógica económico-técnica y económico-política.

Sin embargo, es difícil sostener que ese proceso de pugna entre hegemonía del ejecutivo y hegemonía legislativa se ha resuelto de manera definitiva. Los actuales procesos de democratización que comienzan a despuntar en varios países no pueden sino traer consigo una revitalización de ese conflicto, y en este sentido uno de los problemas más interesantes que plantea el caso de Brasil en los próximos años es el

/de en

de en qué forma y hasta qué punto el proceso actual de apertura democrática va a impactar en el sistema de planificación, supuesto que ese proceso se consolide y se profundice.

Paralelamente, las peripecias de las actividades de planificación han estado relacionadas también con el choque entre concepciones o ideologías divergentes, que ha caracterizado el conflicto político en las últimas décadas.

La noción de planificación, su deseabilidad y su necesidad, han estado asociadas con concepciones desarrollistas, de signo más o menos radical. Ello ha significado, entre otras cosas que para las expresiones teóricas y doctrinarias y para la práctica político-económica de los sectores dominantes, la noción de planificación ha sido profundamente sospechosa.

La historia de esa hostilidad ha sido también compleja, pero lo cierto es que la noción de planificación no parece ser de asimilación fácil por los sectores dominantes, tanto a nivel intelectual orgánico, como en términos de práctica político-económica.

A partir de estos fenómenos, bosquejados aquí de manera muy primaria y superficial, es posible delinear uno de los problemas que parecen ser básicos para el análisis de las experiencias de planificación: la precariedad de una articulación satisfactoria entre las actividades de decisión por un lado, y el cumplimiento de las funciones de adaptación-evaluación y de coordinación por el otro.

En definitiva, la realización de actividades de planificación de un modo que se pueda enjuiciar de satisfactorio, supone un proceso de toma de decisiones que afecten la utilización de recursos y, por tanto, la naturaleza y carácter de la vida social y económica. 2/ El análisis de las experiencias de planificación puede centrarse, entre otros criterios, en el principio interpretativo bosquejado: por una parte, condiciones institucionales y humanas que posibilitan el desarrollo

---

2/ Alex Nove, An Economic History of the U.S.S.R., Pelican Books, 1978, p. 132.

de una racionalidad de corte no tradicional cada vez en mayor profundidad y extensión; por otra, dificultades y obstáculos para que el despliegue de esa racionalidad se articule establemente con una capacidad decisoria que la haga efectiva 1/.

El caso de Brasil constituye en este respecto quizás uno de los pocos ejemplos relativamente más exitosos, y por ello su análisis puede ser de importancia para el efecto de identificar las condiciones que posibilitan esa articulación más estable entre gobierno - o capacidad decisoria efectiva - y actividades de planificación.

No obstante, si se está a las impresiones de los actores o a la finalidad que formalmente se imputa al sistema de planificación, se podría concluir que las actividades del sistema se agotan legítimamente en el cumplimiento de las funciones de adaptación-evaluación y de coordinación.

Así, para un autor que ha tenido una participación importante en el sistema, las funciones más importantes del planeamiento residen en proponer y orientar políticas, y en la constante evaluación de sus productos. 2/

Una noción similar se da en el Documento de Respuesta a la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, elaborado por IPEA: la concepción del planeamiento en Brasil es la de un instrumento que procura orientar el proceso de toma de decisiones, proporcionando opciones para el uso racional de recursos escasos. 4/

1/ Obviamente, este problema tiene determinaciones más estructurales, con frecuencia subrayadas: las características del desarrollo capitalista en la región, el sistema de alianzas sociales y el consiguiente desarrollo del conflicto social. Pero ello no exime del análisis de las condiciones más superestructurales -mediaciones por lo demás necesarias- las que se privilegian en algún sentido en este informe.

2/ P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, Biblioteca Tempo Universitário, 1978, p. 182.

4/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe (ILPES), IPEA, septiembre 1979, p. 7.

Esta concepción relativamente tímida de las actividades de planeamiento contrasta con la impresión generalizada existente en el sentido de que tanto la Secretaría de Planeamiento - órgano central del sistema de planeamiento - 5/ como el cargo de Ministro-Jefe de esa Secretaría, ofrecen condiciones para una enorme concentración de poder. De hecho, la ya vieja polémica sobre super-ministros y super-ministerios, vinculada a la creación de sectores y órganos de planificación diferenciados y a las posibilidades de una concentración indeseable de poder - por tanto, favoreciendo el estatismo -, en un cierto sentido conserva vigencia aún hoy día. 4/

Esa concepción restrictiva, que parece imperar tanto en la literatura como en el discurso oficial, podría explicarse en términos de una concepción autoritaria que radica en la persona del Presidente de la República la facultad de tomar decisiones, otorgando al resto del sistema político-administrativo una naturaleza asesora.

No obstante, esa noción restrictiva parece obedecer a una concepción más general sobre división funcional al interior del sistema político-administrativo, cuyas raíces probablemente están en alguna teoría sistémica de la administración.

En efecto, el Decreto-Ley Nº 200, de 25 de febrero de 1967, sobre organización de la Administración Federal y Reforma Administrativa, distingue en la estructura de cada Ministerio civil dos clases de órganos centrales: órganos centrales de dirección superior y órganos centrales de planeamiento, coordinación y control financiero, asignando a los últimos funciones de asesoría y de realización de estudios para la formulación de directrices y el desempeño de las funciones nominales

---

4/ Esa cuestión que se inicia a fines del primer gobierno de Vargas, parece encontrar su punto más álgido con la figura de Furtado y la elaboración del Plan Trienal. No obstante, hoy en día se tiende a imputar al actual Ministro-Jefe, Antonio Delfin Netto, el propósito de constituir un super-ministerio, lo que probablemente es efectivo.

5/ Según lo dispuesto en el Decreto Nº 71.353 de 9 de noviembre de 1972, sobre Sistema de Planeamiento Federal. Véase el Anexo sobre organización institucional de la planificación en Brasil.

correspondientes. De esta manera, la función de decisión queda claramente separada de aquellas que constituirían propiamente tareas de planificación.

Ciertamente, las actividades englobadas por las nociones de funciones de adaptación-evaluación y de coordinación son de gran importancia, pero parece conveniente examinar primero el problema de su articulación con las actividades de decisión, puesto que la evidencia disponible parece apuntar hacia un sistema de planificación cuya importancia política es creciente y que rebalsa los marcos restrictivos del discurso oficial y de algunas proposiciones contenidas en la literatura.

## II. LOS PLANES

1. Comenzar el análisis de la importancia política del sistema de planificación en Brasil - esto es, de su efectivo papel en el proceso de toma de decisiones que afectan la vida social y económica - por el examen del rol y naturaleza de un instrumento altamente formal como son los planes, constituye una estrategia algo oblicua de abordar el problema.

En efecto, si bien los planes de alcance nacional parecen servir diversos propósitos de importancia - aunque variables en el tiempo - lo cierto es que ellos no constituyen un conjunto de decisiones vinculantes en sentido estricto.

Indudablemente, los planes nacionales de desarrollo expresan las líneas directrices de un programa de gobierno, las orientaciones básicas de la política económica y de la política social; además, sientan una concepción sobre la vida social y económica, o reproducen una ya existente, que constituye el sustrato ideológico de la acción estatal. En ese sentido, su examen es importante para los efectos de describir la racionalidad material que ha permeado la experiencia brasileña en el último decenio, aspecto que será encarado posteriormente.

/Sin embargo,

Sin embargo, hay dos razones que aconsejan comenzar por los planes. La primera radica en que la noción de planificación y sus derivaciones continúa asociada con la vigencia de planes como requisito necesario - y a veces da la impresión de que hasta suficiente - para que se pueda hablar con sentido de planificación. De esta manera, existe casi una obligación de comenzar con los planes. Por otro lado, ello no es del todo negativo puesto que permite ubicar desde el principio el lugar y las funciones que cumplen los planes, y clarificar así la discusión desde temprano.

La razón siguiente reside en la noción formal de planeamiento que acoge el propio sistema legal brasileño, y el énfasis que pone en determinados instrumentos formales.

Según el Artículo 7 del Decreto-Ley 200, la acción gubernamental obedecerá a un planeamiento que busque promover el desarrollo socio-económico del país y la seguridad nacional, orientándose según planes y programas; agrega que ella comprenderá la elaboración y actualización de los siguientes instrumentos básicos: plan general de gobierno; programas generales, sectoriales y regionales, de duración plurianual; presupuesto por programas anual; y una programación financiera del gasto. Es pues, el propio sistema administrativo el que lleva a fijar la atención primeramente sobre los planes.

2. Si se acepta que es la existencia formal de planes lo que permite fechar el origen de una experiencia de planificación, entonces los antecedentes históricos de la planificación en Brasil se remontan a 1939 con el Plano Quinquenal de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, elaborado por el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), <sup>6/</sup> entidad creada por el Presidente Vargas en 1938, tanto con fines de modernización administrativa, como persiguiendo el robustecimiento del poder ejecutivo federal. <sup>7/</sup> Ese

<sup>6/</sup> Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 5.

<sup>7/</sup> T.E. Skidmore, Politics in Brazil. 1930-1964, Oxford University Press, 1967, p. 35.

instrumento fue revisado y actualizado más tarde, en 1943, en el Plan de Obras y Equipamiento. 8/

En ambos casos, más que de planes de desarrollo de alcance nacional, se trata de programas de inversión, de carácter sectorial y muy focalizados. A juicio de un autor, ellos no pasaban de constituir un refuerzo del Presupuesto de la Unión. 9/

Posteriormente, durante el gobierno del general Dutra, se elaboró el Plan SALTE (salud, alimentación, transporte, energía), elaborado y aprobado para el período 1948-1950, y considerado como una tentativa más inclusiva que las anteriores. 10/

No obstante, se ha sostenido que el Plan SALTE fue simplemente una tentativa de coordinación de los gastos públicos, constituyendo una suma de sugerencias presentadas por los diversos ministerios del Gobierno Federal y coordinadas por el DASP. Respecto de su efectividad, se ha señalado que como instrumento de acción gubernamental era incoherente y divorciado de la realidad, lo que en definitiva implicó su fracaso. Por lo demás, la información existente, relevante para su evaluación, es al parecer precaria. 11/

Vale la pena recordar que durante la misma administración Dutra se adoptaron medidas que pueden ser interpretadas como sentando las bases para la planificación regional posterior: la Comissao do Vale do Sao Francisco y la Superintendencia do Plano de Valorizacao Economica da Amazonia. 12/

8/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 5.

9/ Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cumha, Algunos Aspectos da Evolucao do Planejamento Economico no Brasil (1934-1963), en Pesquisa e Planejamento Economico, Vol 4, febrero 1974, número 1.

10/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit. pp. 5-6.

11/ Octavio Ianni, Estado e Planejamento Economico no Brasil (1930-1970), Civilizacao Brasileira, 1971, pp. 91-93.

12/ O. Janni, op.cit., pp. 94-95.



Durante el segundo gobierno de Vargas, se puede señalar la existencia de un instrumento sobre el que existen pocas indicaciones en la literatura: el Plano Nacional de Reparêlhamento Economico, un plan quinquenal de inversiones en industrias de base, transporte, energía, frigoríficos y modernización de la agricultura. Este plan, que oficializa las sugerencias presentadas por la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, se vincula a otra serie de medidas organizacionales y de política económica adoptadas por Vargas durante su segunda presidencia. 13/

El conjunto de experiencias reseñadas, que se dan en articulación con un proceso creciente de actividad estatal, tanto productiva como regulatoria - de mayor importancia que la simple existencia formal de planes y a la que se hará referencia después -, se producen en un contexto social, económico y político, cuyas características repercutirán en los desarrollos ulteriores.

Los procesos socio-económicos generales que condicionan esa irrupción de actividad estatal son bien conocidos: hasta las primeras décadas del siglo, la economía brasileña se caracteriza por la relativa simplicidad de su estructura primario-exportadora, que sólo exigía de la acción gubernamental la realización de algunas tareas relativamente simples de ordenación de la actividad económica, y de provisión de la infraestructura requerida para la exportación de algunos pocos productos, oriundos de regiones también bien circunscritas. 14/

Adicionalmente, habría que indicar la acción de gobierno destinada a socorrer a intermediarios y productores en términos de las crisis que perjudicaban la rentabilidad de las exportaciones, siendo el caso clásico el del café: desde el primer plan de valorización del café en 1906 hasta la creación del Departamento Nacional del Café en 1933, pasando por el Instituto Paulista de Defensa Permanente del Café

---

13/ O. Ianni, op.cit., pp. 116-117.

14/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 4.

creado en 1924 y el Consejo Nacional del Café, de 1931. 15/  
A partir de la I Guerra Mundial, y con mayor intensidad desde  
la II Guerra Mundial, el proceso de sustitución de importaciones  
transformó cualitativamente la economía brasileña y la actividad  
estatal: 16/

"Ya no bastaba legislar para organizar la actividad  
económica, ni era suficiente la infraestructura existente;  
en uno y otro caso era necesario profundizar la inter-  
vención gubernamental, sea concibiendo e instituyendo  
normas legales que protegiesen la industrialización  
incipiente, sea ampliando significativamente la oferta  
de energía, transportes, comunicaciones e insumos básicos,  
o bien adecuando la infraestructura social a la nueva  
realidad de una urbanización que modificaba cualitativamente  
la sociedad brasileña".

La misma fuente utilizada indica la importancia de las deficiencias  
de la iniciativa privada en cuanto condición para las nuevas transfor-  
maciones de la actividad estatal: 17/

"... no siempre la iniciativa particular era capaz de proveer  
a las necesidades del nuevo estadio alcanzado por la economía  
y así el Gobierno, que hasta entonces se había limitado a  
las tradicionales actividades normativas con reducidas incur-  
siones en la implantación de infraestructura, fue llamado a  
intervenir directamente en la actividad productiva, pasando  
a ocuparse cada vez más de la producción de bienes y servicios  
actuando también como empresario y asumiendo un papel crecien-  
temente destacado en la inversión global y en la formación  
de la oferta de una variada gama de productos".

A su vez, este nuevo giro impreso sobre la actividad estatal  
por el desarrollo económico, alteró su acción reguladora: 18/

15/ Véase Annibal Villanova Villela y Wilson Suzigan, Política do  
Governo e Crescimento da Economia Brasileira, IPEA/INPES,  
Monografía Nº 10, 1973.

16/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., pp. 4-5.

17/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 5.

18/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 5.

"Estas modificaciones en la esencia de la actividad gubernamental exigían, como era de esperar, cambios también básicos en la acción coordinadora del Gobierno. Las actividades de planeamiento, que hasta entonces se realizaban de una manera que se podría calificar de informal y asistemática, tuvieron que estructurarse y perfeccionarse, para dotar al poder público de instrumentos adecuados".

En términos de las experiencias específicas de planificación formal - esto es, la actividad de producción e implementación de planes -, las condiciones y procesos económicos generales recién bosquejados fueron capturados por el análisis subyacente a esas prácticas, mediante la idea de la existencia de cuellos de botella en la economía, cuya identificación y remoción constituían la tarea básica en el desarrollo del país. <sup>19/</sup>

Según el mismo Campos, <sup>20/</sup> ese análisis, además de sesgar la actividad de planificación hacia aspectos de la infraestructura, tendió a desenfatar los problemas de equilibrio y estabilidad, lo que tendría importantes repercusiones.

Una segunda dimensión asociada a la emergencia de las experiencias de planificación que conviene destacar es la del surgimiento de una ideología nacionalista básica, que probablemente ha encontrado diferentes versiones de distinto signo a lo largo del desarrollo social y político brasileño. <sup>21/</sup>

Este nacionalismo presenta diversos aspectos. Por una parte, tiene connotaciones anti-imperialistas, lo que de algún modo implica la necesidad de un desarrollo nacional que lleve a una situación de mayor autonomía económica. <sup>\*</sup>/

---

<sup>19/</sup> R.O. Campos, "A Retrospect over Brazilian Development Plans", en The Economy of Brazil, H.S. Ellis (ed.), University of California Press, 1969.

<sup>20/</sup> R.O. Campos, op.cit.

<sup>21/</sup> Sobre el tema, véase O. Ianni, op.cit.

<sup>\*</sup>/ Ello habría que complementarlo con el hecho de que tanto la depresión como la guerra tienen que haber revelado de modo dramático la debilidad de una economía dependiente con un bajo nivel de industrialización.

Por otra parte, ese nacionalismo encierra también la idea de un destino de potencia mundial o gran potencia para Brasil, rasgo que se ha mantenido, aunque atenuado, hasta hoy. En efecto, ya en el documento oficial expositivo del I Plan Nacional de Desarrollo (I PND) se indica como uno de los grandes objetivos nacionales colocar al Brasil, en el curso de una generación, en la categoría de las naciones desarrolladas,<sup>22/</sup> lo que no conlleva necesariamente un destino de potencia mundial; no obstante, en otro documento oficial, de evaluación de la acción gubernamental en el período 1964-1978, se señala como uno de los grandes logros el que Brasil hoy en día se sitúa como la octava economía del mundo occidental por la magnitud de su producto interno bruto (la décima en el mundo).<sup>23/</sup> Esa comparación trae indudablemente consigo resonancias de la idea nacionalista primitiva.

Ciertamente, de un nacionalismo que alcanza una relativa difusión en la sociedad no se sigue necesariamente la idea de planificar, ni la necesidad y deseabilidad de las actividades de planificación. Sin embargo, es razonable suponer que ello puede haber contribuido a generar un clima intelectual e ideológico que haya facilitado la legitimación social y política de la noción de planificación y de las prácticas que encierra.

Una tercera dimensión que se asocia a las experiencias de planificación en el período considerado es la del estatismo.

Ese aspecto comporta no sólo una concepción en la que el estado es legítimamente visto como un agente económico esencial, sino que incluye también una práctica política con miras a la centralización y concentración del poder en el ejecutivo federal.

---

<sup>22/</sup> República Federativa del Brasil, Primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) - 1972/1974, diciembre de 1971.

<sup>23/</sup> Brasil: 14 Años de Revolução, documento elaborado por IPEA y presentado al Consejo de Desarrollo Económico, Brasilia, 1978.

Ambos aspectos están presentes en el período, especialmente durante el Estado Novo y la segunda presidencia de Vargas. El primero posiblemente refleja de un modo bastante inmediato las condiciones económicas generales prevaletentes; en cambio, el segundo probablemente tiene su explicación en las particularidades de la historia política brasileña, y en cuanto encuentra determinaciones económicas sólo muy indirectas puede haber jugado un papel más constitutivo.

En todo caso, esa tendencia a la centralización y concentración del poder en el ejecutivo - expresiva de una lógica política en la que se articulan la pugna entre ejecutivo y legislativo, entre federación y estados, entre poder federal y regiones, entre estado y sociedad - es determinante no sólo en la emergencia de las experiencias formales de planificación, sino también en la proliferación de agencias y centros colegiados de decisión, directamente subordinados al ejecutivo, que van a ir constituyendo las bases del sistema de planificación contemporáneo.

Finalmente, en el bosquejo del contexto más general en que se dan las primeras experiencias de producción de planes, hay que mencionar la ideología de industrialización y planeamiento, cuyo portavoz más destacado fue Roberto Simonsen, <sup>24/</sup> y cuyas características más destacadas son sus implicaciones de nacionalismo económico (o de un cuasi capitalismo nacionalista de estado, podría decirse), su carácter fuertemente intervencionista y proteccionista, y la rotunda valorización que hace de la noción de planificación.

Que una ideología de esa naturaleza guarde una estrecha relación con las experiencias formales de planificación del período no tiene nada de extraño. Lo que sí es menos obvio es que, pese al hecho de que ese pensamiento surge en el seno de una intensa polémica y que sus antagonistas han tenido un impacto importante en la economía profesional brasileña contemporánea, la noción de planificación posea hoy la legitimidad oficial que tiene.

---

<sup>24/</sup> O. Ianni, op.cit., pp. 51-71.

Basta observar la naturaleza y el tono de los argumentos que emplea Eugenio Gudín, principal antagonista de Simonsen y visto hoy como el padre del pensamiento económico contemporáneo dominante, al descalificar la idea de planificación, para percatarse de que esa supervivencia y desarrollo de la idea y práctica de la planificación constituye un acertijo.

Para Gudín, la mística de la planificación se deriva de la experiencia fracasada y abandonada del New Deal americano, de las dictaduras italianas y alemanas que llevaron al mundo a la catástrofe, y de los planes quinquenales de Rusia que no pueden tener ninguna aplicación en otros países. Además, la mística de la planificación no sólo es patrimonio de metafísicos nebulosos, tales como Manheim o el mismo Simonsen, sino que responde a intereses concretos bien identificables: por un lado, los socialistas-comunistas, partidarios de la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, que ven en el plan, formulado y dirigido por el Estado, un excelente instrumento - y de hecho lo es - para la invasión estatal de la economía e iniciativa privada y por consiguiente para abrir el camino a la socialización; por otro, la burocracia, que en el régimen del plan pasa a concentrar en sus manos una suma considerable de poderes - y talvez de ingresos - en la dirección de la economía; por último (last but not least), los llamados intereses reaccionarios (vested interests) que ven en el plan, y con razón, un excelente instrumento de eliminación de la libertad de competencia y de consolidación, bajo la égida gubernamental, de situaciones adquiridas de las que son la expresión estereotipada, con el consiguiente sacrificio del consumidor a la tiranía de los productores y el dominio de la "conspiración de los ineficientes". 25/

---

25/ E. Gudín, R.C. Simonsen, A Controversia do Planejamento na Economia Brasileira (Coletânea da polémica Simonsen-Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais do planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo), IPEA/INPES, 1978, pp. 73-78.

/No obstante,

No obstante, hacia fines de la década de los sesenta Roberto Campos señalaba que la idea y la práctica de la planificación se encontraban totalmente legitimadas, y que los viejos debates habían sido superados. 26/

Además del desarrollo y solidez del sistema de planificación contemporáneo, el gobierno del general Dutra, que implicó un retorno a la concepción liberal del pasado, constituye una evidencia clara de esa continuidad durante el período examinado, con el Plan SALTE y los primeros atisbos de planificación regional. 27/

Quizás si la explicación de esa continuidad resida en los dos últimos tipos de interés corporativo a los que aludía Eugenio Gudín en su pieza polémica.

3. En el período que va hasta 1964, se destacan dos experiencias de producción e implementación de planes: el Programa de Metas (1956-1961), correspondiente a la administración del Presidente Kubitschek, y el abortado Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, elaborado durante el gobierno del presidente Goulart y en el que cupo un papel protagónico a Celso Furtado. 28/

A lo anterior hay que agregar la continuación de las experiencias de planificación regional, que a partir de la creación del Banco del Nordeste, y pasando por la constitución del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste, culminan con la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en 1959. 29/ A su vez, la SUDENE producirá los primeros planes de desarrollo regional: el I y II Planes Directores del Desarrollo del Nordeste, que corresponden a los períodos 1961-1963 y 1963-1965 respectivamente. 30/

---

26/ R.O. Campos, op.cit.

27/ Ver el juicio contrario de O. Ianni en: O. Ianni, op.cit., p. 95.

28/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 6.

29/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 6.

30/ Brasil. 14 Años de Revolução, op.cit.

/Además, durante

Además, durante el período se dan las primeras experiencias de planificación a nivel estadual, y se señalan en relación con ello a los estados de Sao Paulo y de Minas Gerais como pioneros de esas experiencias. 31/

El Programa de Metas, pese a su mayor inclusividad y alcances nacionales en relación con los planes anteriores, ha sido juzgado como constituyendo, más característicamente, un elenco o listado de metas sectoriales. 32/

Ese juicio parece confirmarse si se considera que uno de los primeros objetivos generales de la política económica de la que ese plan es el instrumento principal, reside en la superación de los puntos de estrangulamiento de la economía por medio de inversiones en infraestructura, bajo el supuesto de incapacidad del sector privado de orientarse hacia ellas o de ser atraído por ellas. 33/ Las metas del programa abarcaban principalmente cuatro sectores: energía, transportes, alimentación e industria de base, sumando en total treinta metas específicas, entre las que se incluía un programa de formación de personal técnico.

Sin embargo, si se observan las características más generales del contexto en que se da el plan, ese juicio puede atenuarse. En efecto, la política económica general perseguía también otros objetivos más globales, que articulados al plan le confieren una profundidad y envergadura mayores.

Un segundo objetivo general perseguido residía en la expansión de la industria de base, específicamente la industria automotriz, la industria pesada y la de material eléctrico pesado, mediante el estímulo a la inversión privada, tanto extranjera como nacional.

---

31/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 6.

32/ Brasil. 14 Anos de Revolução, op.cit.

33/ Para el Programa de Metas y el contexto más general, véase: O. Ianni, op.cit., pp. 150-187.



Si bien ese objetivo puede ser evaluado como poseyendo una naturaleza eminentemente sectorial, lo cierto es que aun un éxito parcial en su logro - como parece haber sido el caso de la industria automotriz - no puede menos que implicar una transformación en el tamaño y proporciones de la economía. En consecuencia, su consecución lleva a una transformación cualitativa del sistema económico.

Cabe mencionar también como objetivo general la meta de atraer inversiones privadas extranjeras, intentando generar conjuntamente con ello un proceso significativo de transferencia de tecnología. Como objetivo complementario, se postulaba la necesidad de generar una situación de estabilidad monetaria, de condiciones favorables para las operaciones de cambio y, como prerequisite de todo lo anterior, la existencia de un clima político que diera confianza en las instituciones y el gobierno.

Esta percepción positiva del fenómeno de la inversión extranjera significa claramente un giro, por lo menos respecto del clima ideológico prevaleciente en el período anterior, y aparentemente esta nueva concepción del papel del capital foráneo tuvo repercusiones objetivas importantes.

Finalmente, se perseguía incentivar la modernización general del sistema productivo y estimular el ahorro interno, con miras a elevar la tasa anual de inversión.

Ese crecimiento de la tasa de inversión se visualizaba - independientemente del efecto de la inversión extranjera - como el producto del aumento del ahorro interno, sea en virtud del ahorro voluntario resultante del combate contra la inflación, sea por la imposición de impuestos o el recurso a empréstitos forzosos. Además, se preveía una mayor racionalidad de la inversión en términos de más alta productividad; ello se alcanzaría por dos vías: coordinando la inversión pública de modo de orientarla hacia aquellas obras de mayor productividad por unidad de capital aplicado, evitando su pulverización y concentrándola en la complementación de obras iniciadas; por otra parte, se buscaría

/canalizar la

canalizar la inversión privada hacia los sectores de mayor importancia para la economía nacional, desincentivando la inversión suntuaria o improductiva.

El impacto del Programa de Metas y de la política económica con que se articula ha sido enjuiciado en términos de un fenómeno de diferenciación interna y transformación cualitativa del sistema económico, que supera las características propias de una pura etapa de sustitución de importaciones. <sup>34/</sup>

"La conclusión del Plan de Metas en cierta forma coincide con la finalización del largo proceso de diversificación industrial atravesado por la economía brasileña en el contexto del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones. La industrialización inducida por el estrangulamiento externo que caracteriza al modelo, iniciada en la depresión de 1929, tuvo su coronación y sublimación en la segunda mitad de este último decenio. En este período, bajo el esquema del Plan de Metas, se superaron las anteriores tasas de crecimiento de la economía. En el período 57-61 el PBI creció a razón de 7.9 anual, en contraste con el 5.2 del quinquenio precedente. Este resultado proviene de un esfuerzo concentrado de la inversión en el montaje de un sistema industrial integrado en términos verticales, donde se hicieron presentes, con peso, sectores productores de bienes de capital y de insumos básicos. Si bien esta estructura industrial presenta aun algunas desconexiones, lo principal fue realizado. En términos cualitativos, Brasil inicia la década de los sesenta con un perfil industrial de economía madura".

Por otra parte, también se ha indicado como una consecuencia importante del Programa de Metas y de la correspondiente política económica, un fenómeno que va a perdurar: una redefinición de la posición de Brasil en el sistema económico internacional y, más específicamente, un nuevo tipo de vinculación con el capital extranjero e internacional.

---

<sup>34/</sup> Carlos Lessa, 15 Anos de Política Económica no Brasil, CDE-CEPAL/BNDE, 1964, pp. 70-71, citado por O. Ianni en O. Ianni, op.cit. p. 158.

Ese nuevo tipo de vinculación, concebido por algunos como una reformulación de la relación de dependencia, supone una asociación entre estado e inversión extranjera por un lado, y entre inversión extranjera y gran capital nacional por el otro. A partir de allí, se introduce en la vida económica brasileña un sesgo objetivamente favorable a la empresa de gran tamaño, reconocido oficialmente como tal, pero que va a expresarse en términos de una ambigüedad en cierto sentido natural. Ya durante el gobierno Kubitschek esa ambigüedad se manifiesta en la creación de un Grupo Ejecutivo de Asistencia a la Mediana y Pequeña Industria (GEAMPE), que constituye una respuesta gubernamental a las demandas y presiones de sectores de mediana y pequeña burguesía afectados por el proceso.

De manera sintética, ese nuevo tipo de vinculación con el capital extranjero ha sido visto como definiendo una política económica de asociación e interdependencia en el ámbito internacional; más sucintamente, como constituyendo un sistema capitalista de tipo asociado. 35/

No obstante, ese capitalismo asociado se desarrolla conjuntamente con una expansión estatal significativa, tanto a nivel de actividades regulatorias como en términos de actividades productivas.

Así, durante el período se constata que la tasa de evolución de la renta generada por las empresas públicas es sensiblemente mayor que la de la economía nacional, y que la participación de la renta generada por las empresas federales en la renta de los sectores industrial, bancario y de transportes fue creciente. 36/

En términos más globales, esta expansión de las actividades productivas estatales ha sido descrita así: 37/

---

35/ Al respecto, véase O. Ianni, op.cit., pp. 172-187.

36/ A. Villela, As Empresas do Governo Brasileiro e sua Importancia na Economia Nacional. 1956-1960, en F. Sherwood, Empresas Publicas, Fundação Getulio Vargas, 1964; citado en: O. Ianni, op.cit., p. 159.

37/ Carlos Lessa, op.cit., en O. Ianni, op.cit., p. 173.

"El sector público en el Brasil es propietario y empresario de actividades de transporte marítimo-fluvial y ferroviario, y de la producción y refinamiento de petróleo y combustibles atómicos. Controla la mayor parte del sector siderúrgico y camina... hacia constituirse en el principal productor de energía eléctrica. Interviene directamente en las actividades de los principales sectores de exportación y comercializa una parte importante de la producción exportable, y es él mismo el principal productor y exportador de minerales ferrosos... comienza a construir y a operar un importante sistema de almacenaje y comercialización (de bienes agropecuarios)..."

A lo anterior, es necesario añadir el importante papel que el estado pasó a jugar en relación con el crédito: 38/

"El sector público... es, aisladamente, el mayor banquero comercial otorgando aproximadamente un 35% del crédito general al sector privado, a través de Banco de Brasil, y la mayor parte del crédito agrícola. Vía otras agencias financieras especializadas concede el total del crédito cooperativo, y el financiamiento a largo plazo".

Todo ello se vió complementado por el desarrollo de las actividades regulatorias: 39/

"El sector público... regula directa e indirectamente el mercado de cambios... Fija salarios, tasas, de interés... y los precios de los principales artículos de subsistencia. Determina los precios agrícolas mínimos... Ejerce control sobre los flujos monetarios... Orienta la composición de las inversiones privadas, interviniendo en el mercado de capitales..."

En resumen, se produjo una modificación cualitativa en el papel del estado: 40/

"Ocurrió, por así decir, una "estatización formal" de la vida económica, que implica la existencia de un estado que es importante productor directo en sectores estratégicos de la

38/ Carlos Lessa, op.cit., en O. Ianni, op.cit., pp. 173-174.

39/ Carlos Lessa, op.cit., en O. Ianni, op.cit., pp. 173-174.

40/ Carlos Lessa, op.cit., en O. Ianni, op.cit., p. 174.

economía y que controla indirectamente fajas sustanciales de la decisión privada. Se alteró visiblemente el balance de poder, ahora inclinado en favor del sector público".

Sin embargo, esta importancia del sector público se articula positivamente, en términos de una relación de interdependencia funcional - esto es, no sólo coexiste -, con el carácter esencialmente capitalista de la economía. Lessa ha destacado los dos nexos que aparecen como principales en esta relación: 41/

"La primera reside en la estrecha solidaridad forjada entre la industria brasileña de bienes de capital y la política de inversiones públicas. En el pasado, el gobierno representó para esa producción un mercado equivalente al provisto por el sector privado. Los hilos que se establecieron difícilmente podrán ser rotos y constituyen, indiscutiblemente, un factor relevante para la determinación del futuro comportamiento de la economía. La otra reside en la... dependencia del capital de giro, por las empresas, de los créditos abiertos por los bancos oficiales. Esta dependencia, en vez de atenuarse, se acentuó a lo largo del Plan de Metas, en razón de la captación de recursos de la red bancaria privada".

De esta manera, se estableció la triple alianza que habría de perdurar hasta hoy, y que parece ser un rasgo esencial del sistema: estado, gran capital nacional y capital no nacional.

Los impactos del Programa de Metas y de la política económica con que se articula no se agotan en esta dimensión de transformación económica. En el plano ideológico merecen señalarse tres órdenes de fenómenos.

Primero, durante el período, y más específicamente en relación con el Programa de Metas, cristaliza en Brasil una constelación doctrinaria desarrollista, cuyas raíces más aparentes se encuentran en el papel destacado que desempeñó el pensamiento de CEPAL en esa experiencia, a través del Grupo Mixto BNDE-CEPAL, constituido en 1953. Esa influencia ha sido reconocida, de modo explícito, por los autores del Programa de Metas.

---

41/ Carlos Lessa, op.cit., en O. Ianni, op.cit., p. 174.

Si bien existe la impresión de que los rumbos que siguieron posteriormente en Brasil, tanto la economía como el análisis económico y las prácticas de política económica, divergen sustancialmente de la ortodoxia desarrollista, al extremo de mantener relaciones conflictivas en los planos teóricos y prácticos, parece plausible, no obstante, sostener que la evidencia disponible permitiría identificar la presencia y permanencia de ciertos rasgos "desarrollistas" esenciales a lo largo del tiempo; un cierto nacionalismo, modificado por la función positiva atribuida a la inversión extranjera; aceptación de rasgos esencialmente capitalistas para el proceso de desarrollo; énfasis en las metas de crecimiento; prioridad para los procesos de industrialización; estatismo; proteccionismo; una visión de las relaciones económicas internacionales como conflictivas o antagónicas y, por tanto, negación de una armonía natural o preestablecida del orden económico internacional - en el caso extremo, una visión del desarrollo como juego suma - cero -; <sup>42/</sup> énfasis en la racionalización formal del estado y sus aparatos (sector público).

En segundo lugar, y en íntima vinculación con lo anterior, la experiencia del Programa de Metas consolidó definitivamente la idea de planificación y su práctica.

En efecto, a la herencia positiva transmitida desde el período anterior, vino a agregarse ahora una experiencia exitosa, en la que la noción de planificación y la idea misma de un plan cumplieron aparentemente una función primordial.

Ello no puede ser sino un ingrediente relevante en términos de la constitución de una tradición - de una memoria colectiva, podría decirse - en que la noción de planificación y su práctica sean valoradas positivamente: si bien la simple inercia social puede explicar que ciertas prácticas perduren, no es menos cierto que las experiencias importantes positivas pueden reforzar considerablemente

---

<sup>42/</sup> Esta visión más extrema se ha sostenido en alguna literatura asociada a la práctica de planificación en Brasil. Véase Pedro Demo, op.cit., p. 94 y ss.

esa rutina, especialmente frente a experiencias negativas posteriores. En definitiva, en toda sociedad se opera una especie de selección de patrones de comportamiento y arreglos institucionales según el valor que ellos han mostrado prácticamente, y este es el sentido en que se dice de ciertas experiencias desastrosas que son "traumáticas".

Por último, hay que mencionar el impacto en la conciencia social y en el sentido común que puede atribuirse a la realización del Programa de Metas y la correspondiente política económica.

Ese impacto ha sido relacionado principalmente con los logros más patentes y espectaculares del plan: el efecto sobre la infraestructura, la expansión del sistema de carreteras, la emergencia de la industria automotriz, la construcción de Brasilia. A juicio de un autor: <sup>43/</sup>

"Quizás se pueda decir que la creación de la industria automotriz y la construcción de Brasilia se transformaron en los símbolos... del nuevo Brasil... Al tratar a los brasileños... como "soldados del desarrollo" y al focalizar la industrialización acelerada como "necesidad imperiosa" y verdadera "condición de vida", Kubitschek estaba expresando y conduciendo la reformulación de la autoconcepción de extensos segmentos de las clases sociales urbanas. En cierta medida, se estaba reelaborando la conciencia sobre la situación y las posibilidades de la sociedad brasileña... En este sentido, las metas relacionadas con las vías férreas y las autopistas también desempeñaron un papel extra-económico. La construcción... y pavimentación de carreteras ejercieron un efecto "mágico" en la mente de... los habitantes de ciudades pequeñas y medianas, donde no eran visibles las inversiones industriales. Y la construcción de la autopista Belem-Brasilia representó una demostración "física" de la capacidad de realización del gobierno y de las posibilidades del pueblo brasileño".

La tendencia a la centralización y concentración del poder, que ya venía manifestándose durante el período anterior, se expresa con vigor en relación al Programa de Metas y la correspondiente

---

<sup>43/</sup> O. Ianni, op.cit., pp. 155-156.

política económica, y en el contexto ya específico de una tensión entre poder ejecutivo y poder legislativo: 44/

"... durante el gobierno Kubitschek se verificó... una etapa más en el proceso de hipertrofia del ejecutivo. El simple hecho de que el gobierno haya utilizado todos los medios a su disposición bastó para que se diese la expansión del ejecutivo en detrimento del poder legislativo. La manipulación de los ministerios, autarquías, grupos ejecutivos, empresas y consejos, además de todos los instrumentos regulares y excepcionales de (política económica)... confirieron nuevas dimensiones al poder ejecutivo. Adicionalmente, para la elaboración, ejecución o control de varios ítems del Programa de Metas, el gobierno creó nuevos órganos o dinamizó los existentes. En el contexto político-administrativo brasileño, el Consejo de Desarrollo, la SUMOC y los grupos ejecutivos representaron un fortalecimiento real del Ejecutivo".

De que ese fortalecimiento se dió en antagonismo con el legislativo, lo prueba la reacción más o menos organizada de este último: 45/

"El Programa de Metas no consiguió unir a la clase política, obligando al gobierno a una serie de expedientes marginalizadores del Congreso. El fenómeno repercutió de manera grave, llegando a existir un proyecto de ley... en que la cámara de diputados pretendía reconquistar el derecho a participar en el proceso de formulación de la política económica. En sus justificaciones se presentaba la llamada "usurpación del poder político del congreso", alegando que la suma de poderes investidos en ciertos órganos de la administración pública los transformaba en los formuladores de hecho de la política económica".

Se han señalado varios factores que explicarían este fenómeno: la mayor capacidad de movilización de recursos científicos, técnicos y organizacionales por el ejecutivo para la investigación y análisis de problemas económicos; la relación mucho más directa y decisiva del ejecutivo con los problemas reales de la política económica; la posición privilegiada del ejecutivo frente a la sociedad nacional, como condición de posibilidad para una comprensión más objetiva,

44/ O. Ianni, op.cit., p. 178.

45/ Nelson Mello e Souza, O Planejamento Economico no Brasil: Considerações Críticas, Revista de Administração Pública, Nº 4, 1968; citado en: O. Ianni, op.cit., pp. 178-179.



global y compleja de los problemas nacionales. A ellos se podría agregar un cuarto: las mayores posibilidades formales para un ejecutivo de lograr una acción rápida, provista de dirección unitaria y coherente, en oposición al carácter deliberativo, polémico, conflictivo y moroso que asume el proceso legislativo de toma de decisiones.

Todas ellas son razones formales, valederas para todo contexto político-administrativo con diferenciación de poderes, e independientemente de las relaciones de subordinación que existan. Prueba de ello es que esos fenómenos están presentes hoy día en Brasil.

Así, por ejemplo, en una entrevista con un alto funcionario de un sistema de planificación estadual, se señaló como una de las dificultades inherentes a la relación entre el sistema de planificación y el legislativo estadual, el punto de vista predominantemente parroquial o localista de los congresales, en razón tanto de la naturaleza electiva y competitiva del cargo - lo que no puede menos que llevar a una sensibilidad especial y hasta deformada respecto de intereses sectoriales y particulares, más no sea por razones de sobrevivencia política -, como por la formación específica que supone una carrera política. Naturalmente, ello no favorece la comunicación y relación entre la tecnoburocracia y los legisladores.

De la misma manera, esta clase de problemas pueden dar cuenta en parte de la peculiar naturaleza que ha asumido el proyecto, á ser presentado al Congreso Nacional, del III Plan Nacional de Desarrollo.

En definitiva, esas dificultades pueden encontrar diversas modalidades de resolución práctica, sin que haya una necesidad ineluctable de subordinación significativa del legislativo al ejecutivo, siempre que estén presentes determinadas condiciones básicas.

Es en ese ámbito de condiciones más básicas donde se puede encontrar una explicación plausible más satisfactoria para la "hipertrofia" del ejecutivo asociada al Programa de Metas y, más en general, para la tendencia hacia la centralización y concentración del poder que culminará después de 1964.

/Mello e Souza

Mello e Souza apunta a ella al comienzo de la cita arriba transcrita: el Programa de Metas se da en un contexto caracterizado por la ausencia de un acuerdo político mayoritario y de la correspondiente coalición de fuerzas que lo sustente.

Obviamente, la existencia de un acuerdo y de una coalición de esa clase supone ciertos requisitos de orden más estructural: la presencia de una alianza social mayoritaria, lo que a su vez encuentra otras determinaciones estructurales. No obstante, a ello hay que agregar el prerrequisito de una buena dosis de responsabilidad política por parte de los políticos profesionales, y hay que convenir en que desafortunadamente el carácter populista de la mayoría de las experiencias democráticas en la región no han sido la mejor escuela en ese sentido.

Para los efectos de este informe basta con sentar esa hipótesis plausible acerca del por qué de la tendencia hacia la centralización y concentración del poder en el ejecutivo. ★/ Explorarla en profundidad no es pertinente aquí. 46/

El fracaso del Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, 47/ que no alcanzó siquiera a implementarse, se produce precisamente en el seno de la crisis definitiva en que culminó la tensión entre ejecutivo

---

★/ Por otra parte, el problema real no reside tanto en la "hipertrofia" del ejecutivo, como en la preservación de la capacidad de control y fiscalización éste por el congreso. Es la preservación de esa capacidad la que garantiza un gobierno responsable. La tendencia hacia una creciente complejidad y sofisticación de las funciones del ejecutivo es algo innegable y necesario. Naturalmente, desde un punto de vista democrático, se requiere un desarrollo de las correspondientes capacidades del congreso.

46/ Para un análisis socio-político del período 1930-1964, véase T.E. Skidmore, op.cit., passim.

47/ Para el Plan Trienal y su contexto más general, véase: O. Ianni, op.cit., pp. 204-216; R. Daland, Estrategia e Estilo de Planejamento Brasileiro, Lidador, 1967 (hay versión inglesa).

y legislativo, sobredeterminada por el proceso de agudización de las contradicciones sociales que tiene lugar a comienzos de los sesenta - producto del deterioro en el desempeño de la economía - y por la presencia de una izquierda populista y de un populismo nacionalista radicalizados.

A ello probablemente habría que agregar, específicamente en términos del fracaso del plan, un grado significativo de irresponsabilidad en su instrumentación y manipulación propiamente políticas, no obstante el oficio, capacidad técnica y responsabilidad que orientaron su elaboración. En efecto, desde el punto de vista de las decisiones políticas, el plan fue asumido, más que en términos de un proyecto de gobierno y de un compromiso sustantivo con su realización, como un instrumento que permitía capitalizar la legitimidad ganada por el Programa de Metas para la idea de planificar, <sup>48/</sup>

El Plan Trienal ha sido descrito como el primer instrumento global de política económica en la experiencia brasileña. Sobre su naturaleza general y fuentes de inspiración doctrinaria se ha dicho lo siguiente: <sup>49/</sup>

"El Plan Trienal... en comparación con los planes, programas, comisiones, institutos, departamentos y superintendencias creadas por los gobiernos anteriores... corresponde a una fase más avanzada de elaboración conceptual y analítica. Por primera vez se formulaba, en el ámbito del propio poder público, un diagnóstico amplio, detallado e integrado de las condiciones y factores responsables por los desequilibrios, estrangulamientos y perspectivas de la economía del país. En este sentido, él expresaba la convergencia de las experiencias prácticas de los diversos gobiernos brasileños anteriores y de los debates técnicos y teóricos protagonizados por economistas brasileños y latinoamericanos, principalmente en el ámbito de la...CEPAL. Hay que destacar que el autor del Plan... el economista Celso Furtado, sumaba aquellas experiencias prácticas y teóricas...". <sup>★/</sup>

<sup>48/</sup> R. Daland, op.cit., passim

<sup>49/</sup> O. Ianni, op.cit., pp. 205-206.

<sup>★/</sup> El contexto internacional en que se da esa experiencia es suficientemente conocido: Carta de Punta del Este, revolución cubana, Alianza para el Progreso, etc.

El Plan Trienal apuntaba a cuatro objetivos básicos para la política económica: mantención de una elevada tasa de crecimiento, reducción progresiva de la presión inflacionaria, reducción del costo social del proceso de desarrollo y reducción de las desigualdades regionales.

El objetivo prioritario es el primero, y a partir de esa prioridad se opta por una estrategia anti-inflacionaria gradualista. La opción contraria - una deflación brusca mediante una política fundamentalmente monetaria - comprometería el objetivo de crecimiento, lo que sería, desde el punto de vista social, mucho más negativo que el tipo de desarrollo alcanzado con todas sus deficiencias.

Por otra parte, tanto la atenuación del costo social como de las desigualdades regionales, supone el éxito de la política anti-inflacionaria, ya que la presión inflacionaria es el mecanismo básico de perpetuación y magnificación de esos fenómenos. Por ello, a lo que se debe aspirar es a alcanzar los dos primeros objetivos, de manera central, de modo que se torne factible el logro de los otros. En otras palabras: 50/

"... se trata de planificar la estabilización en condiciones de desarrollo, a fin de que se pueda, en una fase subsiguiente, planificar la intensificación del desarrollo sin comprometer la estabilidad".

Hay que destacar que esta estrategia, así diseñada, muestra la notable continuidad, en cuanto a las ideas básicas de la concepción de la política económica, de las experiencias posteriores a 1964, especialmente durante la presente década. Ello se ve claramente en la jerarquización de los objetivos, y en la opción gradualista que a partir de allí se infiere. En este sentido, el quiebre institucional de 1964 parece no haber sido tan rotundo como se pudiera pensar, admitiendo ciertas líneas esenciales de continuidad que se prolongan hasta hoy.

---

50/ Presidencia da Republica. Plano Trienal de Desenvolvimento Economico e Social 1963-1965 (Sintese), 1962, pp. 17-18.

Conjuntamente con esos objetivos y las medidas de política correspondiente, el plan contemplaba la necesidad de determinadas reformas institucionales básicas, para la eliminación de las tensiones estructurales que subyacían al fenómeno de presión inflacionaria, con su costo social concomitante: racionalización de la acción de gobierno, mediante reforma administrativa y bancaria; eliminación de obstáculos a la utilización óptima de los factores, mediante reforma fiscal y agraria.

En este punto, y ciñéndose al contexto específico del plan, cabe destacar nuevamente la esencial continuidad que aparece en relación con los gobiernos posteriores a 1964. En definitiva, esas dos metas - racionalización de la acción de gobierno y modernización capitalista de las relaciones de producción - seguirán estando presentes de modo esencial.

La incapacidad del gobierno de lograr un acuerdo político y social, y el contexto de movilización relativamente intensa prevaleciente, llevaron prontamente al abandono de la política anti-inflacionaria asumida.

A partir de allí, el conflicto político se focalizó en la cuestión de las reformas estructurales, desbordando ampliamente los términos primitivos a que se ceñía el plan en su tratamiento: reforma electoral, reforma urbana, reforma universitaria, estatuto del capital extranjero, con una cierta preeminencia del problema de la reforma agraria.

El fracaso del Plan Trienal quizás constituye también una de las primeras experiencias señeras en la región en cuanto pone en primer plano el problema de la viabilidad política de un intento de planificación, formal o no formal.

La necesidad de una alianza social, expresada en una coalición política, que sustente ese intento, queda puesta de manifiesto: 51/

---

51/ O. Ianni, op.cit., p. 214.

"La lucha contra la inflación exigía el sacrificio del populismo, que servía de apoyo político al gobierno. La política cambiaria, por otro lado, exigía el sacrificio del nacionalismo económico, que era uno de los principales elementos de la ideología gubernamental. Y la lucha por la reforma agraria... movilizaba contra el gobierno todas las fuerzas políticas tradicionales..."

Por otra parte, esta ausencia de una alianza social se expresa también en la composición del ejecutivo y el legislativo, estableciendo las condiciones para una agudización de la relación antagónica entre ambos. 52/

"El legislativo, por un lado, estaba mucho más comprometido con la sociedad agraria; esto es, con una economía primario-exportadora. Además, tendía a poseer una visión mucho más retórica y fragmentaria de los problemas económicos, monetarios, cambiarios y fiscales del país. El ejecutivo, por su parte, estaba mucho más comprometido con la sociedad industrial y financiera. Estaba compuesto de políticos, administradores, técnicos y economistas de mentalidad más "urbana", informada por el pensamiento técnico-científico producido en el ámbito de la industrialización".

En esas condiciones, el marco institucional no podía sino estimular el "divorcio" entre ejecutivo y legislativo. 53/ El advenimiento del sistema autoritario, al someter a control y subordinar todas las fuerzas sociales y políticas en términos de un estado con características absolutistas, zanjó el conflicto.

4. Antes de proceder a examinar las experiencias formales de planificación que se dan con posterioridad a 1964, conviene referirse al contexto más general en que ellas se dan, intentando caracterizar más no sea de manera superficial y obviamente provisoria, la naturaleza socio-política del sistema autoritario en que se inscriben.

El juicio oficial contemporáneo sobre las características que presentaba la situación hacia 1964, puede servir de punto de partida en el desarrollo de ese intento. Ese enjuiciamiento indica los siguientes rasgos como prevaletentes: 54/

52/ O. Ianni, op.cit., pp., 214-215.

53/ Sobre el marco institucional, véase O. Ianni, op.cit., pp. 219-220.

54/ Brasil. 14 Anos de Revolução, op.cit.

/i) La inflación,

- i) La inflación, que alcanzó niveles superiores al 90% anual.
- ii) Una fuerte declinación del ahorro interno, como producto de la inflación y de la baja rentabilidad de las aplicaciones, con gran parte de los recursos disponibles orientándose para la especulación en activos reales e impidiéndose su canalización a actividades productivas.
- iii) Reducción de la oferta de crédito a mediano y largo plazo, en razón de la limitación de los intereses a tasas muy inferiores a las de la inflación.
- iv) Política de cambios irrealista y endeudamiento externo desordenado; como consecuencia, una capacidad de importación seriamente afectada.
- v) Insuficiencia de la inversión nacional y externa, como producto de la inestabilidad político-institucional.
- vi) Imposibilidad de previsión financiera para las inversiones, resultante de las tasas crecientes de inflación; como consecuencia, elongación de los plazos de maduración y necesidad de reiteradas revisiones de los cronogramas.
- vii) En el ámbito del sector público, insuficiencia de ingresos, producto de un sistema tributario inadecuado, conjuntamente con mecanismos deficientes de control del gasto, lo que redundó en reiterados déficits presupuestarios de la Unión.
- viii) Un sistema tributario obsoleto, generador de una serie de distorsiones: a) incidencia cumulativa de impuestos sobre ciertas actividades económicas (por ejemplo, comercialización de productos industrializados); b) incidencia fiscal sobre utilidades ilusorias, productos de la inflación; c) concentración de la carga impositiva en un número relativamente decreciente de contribuyentes; d) competencia tributaria entre la Unión, los Estados y los Municipios, con diversas implicaciones económico-financieras.
- ix) Constantes paralizaciones de las actividades productivas por huelgas y boicots.

/Obviamente, ese

Obviamente, ese juicio se circunscribe a las manifestaciones aparentes de una crisis, y se requeriría de un análisis más profundo que permitiera individualizar factores de naturaleza más estructural y asignar pesos y responsabilidades. <sup>55/</sup>

No obstante, y con independencia tanto del último rasgo señalado - expresión de la movilización social y eliminado por la férrea imposición de control y disciplina sociales - como de la inestabilidad político-institucional anotada - removida por el desarrollo y profundización del sistema autoritario - lo interesante de esa caracterización es que apunta a necesidades bastante específicas de reordenamiento económico, más que a identificar problemas de orden estructural, cuya solución implicaría una transformación más o menos sustancial del orden económico preexistente.

Por otra parte, tanto el conjunto de reformas y medidas reorganizativas adoptadas durante el gobierno Castelo Branco como, más en general, las reformas y políticas de los posteriores gobiernos militares, podrían perfectamente interpretarse en términos de las metas básicas asumidas por el Plan Trienal: racionalización de la acción pública y modernización de las relaciones capitalistas de producción en sentido amplio.

Si conjuntamente con lo anterior se recuerda la continuidad, ya subrayada, que se puede divisar en relación con ciertos rasgos básicos de las concepciones subyacentes a las prácticas de política económica, es posible entonces aventurar la hipótesis de que el período que se inicia en 1964 representa la consolidación de un "estado de cosas" que ya se había constituido, en lo esencial, durante el proceso de industrialización que se inició en los años 30.

---

<sup>55/</sup> Para un análisis económico, véase Wilson Suzigan, *Industrialização e Política Económica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica, Pesquisa e Planejamento Económico*, vol. 5, diciembre 1975, nº 2.



Probablemente son tres los factores que oscurecen la percepción de esta continuidad.

Por una parte, la política de contención salarial - y su complementaria: la dura imposición de control social y político - aparece como el rasgo más visible y señalado del período, en contraposición con la situación prevaleciente durante los años 50. Sin embargo, es preciso no olvidar que el propio Plan Trienal contemplaba una política salarial restrictiva, y quizás si, en definitiva, cualquier intento de reordenación que hubiere respetado los rasgos esenciales del orden socio-económico no habría tenido que implementar una política análoga.

Por otra parte, la presencia durante el gobierno Goulart de fuerzas que se orientaban hacia transformaciones sociales más radicales, contribuye también a otorgar a la ruptura de 1964 el sentido de un quiebre mucho más sustancial.

Sin embargo, esa evaluación debería atenuarse considerablemente de estarse a lo que afirma un autor cuyas posiciones no son desfavorables a una opción socialista 56/

"... poco a poco se configuró una estrategia de desarrollo socialista... Pero los representantes de esa estrategia nunca llegaron a controlar centros de decisión de la política económica gubernamental. Como ellos siempre estuvieron fuera del poder político (aun cuando en algunas ocasiones se asociasen a los gobernantes), sus ambiciones se expresaron con frecuencia en términos ideológicos. Aun cuando analizaban las acciones del poder público, se perdían en ficciones ideológicas."

Por último, es necesario indicar el sentido neo-liberal que se atribuye frecuentemente a las prácticas de política económica presentes desde 1964.

Cierto es que los cinco gobiernos militares que se han sucedido durante el período han asumido una opción ideológica bastante radical en cuanto a la legitimidad del orden económico capitalista como estilo

---

56/ O. Ianni, op.cit., pp. 221-222, 308-309.

de vida y de desarrollo social, opción que no parece estar presente, por lo menos de manera explícita, en el populismo nacionalista y desarrollismo anteriores.

No obstante, la evidencia disponible muestra que no es sostenible la noción de que el sistema autoritario contemporáneo haya significado una restauración del síndrome liberal dominante hasta los años 30: mercado libre cambiario, arancel fiscal, política fiscal tradicional de presupuesto equilibrado y austeridad monetaria.<sup>57/</sup> Aún más, si bien la tutela de la iniciativa privada tiene rango constitucional y legal, no es aventurado afirmar que las prácticas de política económica desplegadas muestran una significativa desconfianza por la institución del mercado en su funcionamiento autónomo. El ejemplo más claro es quizás el principio que orienta a la política social por lo menos desde el gobierno Geisel: la economía capitalista, librada a su propia legalidad, no soluciona automáticamente el problema del costo social. En otras palabras, el libre juego de las fuerzas del mercado no garantiza la redistribución de los beneficios del desarrollo.

Lo que se consolida entonces a partir de 1964 es un orden económico, heredado del pasado, caracterizado por tres protagonistas principales del proceso de acumulación: gran burguesía nacional, capital no nacional - hoy multinacionales - y el estado, vinculados funcionalmente entre sí.

En términos de este esquema, la labor reordenadora llevada a cabo durante el período parece tener principalmente el sentido de otorgar, en definitiva, un rotundo sentido capitalista a la actividad de uno de los protagonistas, tan esencial como los dos restantes: el estado; y ello tanto en relación a su actividad productiva, como por referencia a sus acciones regulatorias.

<sup>57/</sup> Wilson Suzigan, *op.cit.*, p.443.

En una situación política abierta, con presencia de fuerzas sociales organizadas, de partidos políticos, con posibilidades efectivas de expresión de reivindicaciones y canalización política de ellas - en síntesis, caracterizada no sólo por la existencia de estado y sociedad civil, sino también por la de una sociedad política - el estado tiende a orientar su acción por una lógica que es una mixtura de lógicas: la racionalidad formal, portada por la tecnoburocracia, se articula con un conjunto de diversas racionalidades materiales, portadas por distintas fuerzas sociales y políticas. Obviamente, sólo en condiciones muy especiales la lógica resultante será puramente capitalista.

Las orientaciones de la acción estatal en Brasil hasta 1964 podrían describirse mediante la noción de una lógica mixta de esa naturaleza, y las "distorsiones" que las prácticas de política económica pueden haber provocado en el proceso económico durante la etapa de industrialización se deberían a ella.<sup>58/</sup>

La acción correctora desplegada después de 1964, especialmente en los inicios del período, tiende a hacer de la lógica que gobierna la acción del estado, esencialmente una lógica del capital y de su proceso de acumulación.

Ello se observa con claridad en las reglas del juego que se imponen a la actividad productiva estatal.

Durante el gobierno Castelo Branco, conjuntamente con la eliminación de subsidios a las autarquías y a las sociedades de economía mixta, por la adopción de tarifas realistas, se exigió de la actividad estatal que se ajustara a los métodos de gestión empresarial propios del sector privado, orientándose por exigencias de rentabilidad, eficiencia y capitalización. En congruencia con ello, se sujetó la continuidad en sus cargos de los directivos a una evaluación guiada por esos criterios, de modo de evitar a la vez las

---

<sup>58/</sup> Sobre esas distorsiones, véase Wilson Suzigan, *op.cit.*, pp.451-458.

fluctuaciones de la coyuntura política y la consiguiente discontinuidad administrativa. Como bien se ha señalado, esa segunda norma, al optar por aquellos que se inclinan ante las exigencias del capital de preferencia frente a los que lo hacen frente a las exigencias del poder, inicia un proceso de transformación significativa del rol de funcionario público.<sup>59/</sup>

Posteriormente, la reforma administrativa de 1967 instituyó, al lado de las sociedades de economía mixta y de las autarquías, la empresa pública: de acuerdo al texto reformado, se trata de entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivo de la Unión, creada por ley para la explotación de actividades económicas que el gobierno sea llevado a ejercer por fuerzas circunstanciales o de conveniencia administrativa, pudiendo adoptar cualquier forma de administración reconocida por el derecho (Decreto Ley Nº 900, 1969).

Así, se definió para la actividad productiva estatal un marco jurídico-administrativo que condujo primero a la creación de diversas subsidiarias de las empresas estatales y, segundo, a la emergencia de holdings sectoriales - lo que posibilitó una centralización de la administración y coordinación tanto de las empresas de un sector como de los recursos de los programas sectoriales gubernamentales - todo ello en un contexto en que la orientación básica de esa actividad está dada por la lógica de la acumulación de capital.<sup>60/</sup>

En términos de una comparación con los patrones de desarrollo de la actividad productiva estatal en países cuya experiencia podría ser análoga con la brasileña - se han citado en este respecto los casos de Italia y España <sup>61/</sup> - el paso siguiente residiría en el

---

<sup>59/</sup> Carlos Estevan Martins, Capitalismo de Estado e Modelo Político na Brasil, Graal, 1977, p.296.

<sup>60/</sup> Wilson Suzigan, As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira, en Fernando Rezende et alli, Aspectos da Participação do Governo na Economia, IPEA/INPES, monografía Nº26, 1976.

<sup>61/</sup> Wilson Suzigan, op.cit., pp.94-95.

fortalecimiento de la centralización administrativa a nivel sectorial y a nivel global, mediante alguna forma institucional parecida al del INI español o el IRI y ENI italianos. En este sentido hay que destacar la creación, a fines de octubre de 1979, de una Secretaría para la coordinación de empresas públicas, instituida como órgano de la Secretaría de Planeamiento.

De este modo, lo que se consolida y desarrolla en Brasil a partir de 1964 es una forma de capitalismo, que si bien comparte el carácter "mixto" que presentan la mayoría de las economías latinoamericanas <sup>62/</sup>, tiene la peculiaridad de exhibir un sector público esencial por su peso cuantitativo y por sus relaciones con el sector privado, nacional y no nacional.

En definitiva, más que de un sector público coexistiendo en articulación con un sector privado, de lo que se trata es de un estado, monitor de un proceso de acumulación capitalista que imbrica agentes económicos, tanto públicos como privados, rasgo éste que ha llevado a caracterizar el sistema en términos de un dirigismo estatal.<sup>63/</sup>

Es importante destacar que esa característica no anula la naturaleza fundamentalmente capitalista del proceso económico en su conjunto, lo que se expresa en dos dimensiones principales: por una parte, la orientación esencialmente capitalista de la acción estatal misma; por otra, la existencia de relaciones funcionales necesarias entre los actores que componen el "trío" (estado, capital nacional y capital multinacional). Esto, obviamente, no implica que el sistema en su globalidad descansa en un conjunto de relaciones armoniosas, que excluyan fricciones, contradicciones y conflictos.

---

<sup>62/</sup> Sobre ese carácter, véase R. Cibotti y E. Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo. Textos del ILPES, Siglo XXI, 1976 (5a. edición), capítulo I.

<sup>63/</sup> Wilson Suzigan, op.cit., p.90.

Esas relaciones funcionales necesarias, examinadas desde el punto de vista de la actividad estatal, pueden describirse en términos de su participación directa y participación indirecta en el proceso económico.

La participación directa, llevada a cabo mediante las empresas estatales, se ajusta al siguiente patrón típico 64/:

"...los sectores en que operan las empresas del Gobierno (se caracterizan por)...: volumen elevado de capital, con largos plazos de maduración, bajo facturamiento por persona ocupada y bajos niveles de rentabilidad directa. Los principales sectores en que se localizan las empresas de Gobierno corresponden a esa constatación: insumos básicos (minería, siderurgia, química y petroquímica, fertilizantes y abonos y petróleo); servicios industriales de utilidad pública (energía eléctrica, gas, agua y alcantarillado) y otros servicios públicos; almacenaje; transportes y comunicaciones. Bajo otro prisma, en la industria de transformación y por categorías de bienes, el Estado se concentra en la producción de bienes intermedios, combustibles y lubricantes."

El peso cuantitativo de esta producción es importante: de una muestra de 731 empresas que representaban hacia 1975 alrededor del 50% del valor de la producción en la industria de transformación y casi el 100% del de la minería, las 115 empresas estatales incluidas en ella dan cuenta del 25% del facturamiento total, del 30% del empleo y del 54% del patrimonio líquido. 65/

Resulta así una división social del trabajo en que un estado empresario suministra insumos y servicios básicos, generando importantes economías externas para un sector privado que se orienta hacia las ramas directamente productivas de la economía.

La participación estatal indirecta presenta un primer aspecto, vinculado a su actividad productiva: la demanda por bienes de capital resultante de su actividad productiva y de los programas sectoriales de inversión estatal. Hacia 1975, se estimaba que esa demanda podía

64/ Wilson Suzigan, op.cit., p. 127.

65/ Wilson Suzigan, op.cit., pp. 128-129.

Cuadro I

PRINCIPALES HABERES FINANCIEROS DE EMISION DEL SISTEMA  
FINANCIERO Y DEL TESORO NACIONAL - 1974-1975.  
PARTICIPACION RELATIVA POR SECTOR

---

	<u>% de saldos a fin de año</u>	
	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Instituciones financieras públicas	26.0	25.5
Instituciones financieras privadas	50.2	46.3
Tesoro Nacional	23.8	28.2
Total	100.0	100.0

---

Fuente: Reproducido de Wilson Suzigan, As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira, en F. Rezende et alli, Aspectos da Participação do Governo na Economia. IPEA/INDES, monografía Nº 26, 1976, p. 109.

/constituir más

constituir más de un 30% de la producción interna anual de bienes de capital, sector que por lo demás está casi totalmente bajo control privado. 66/

Obviamente, al impacto anterior habría que agregar otro elemento dinamizador sobre el sector privado: la demanda genérica de bienes y servicios que suponen los contratos de obra y de servicios implicados por la ejecución de los programas sectoriales de inversión.

La participación estatal en el sistema financiero y mercado de capitales es también esencial.

El Cuadro 1 revela la importancia del estado en la función de captación de recursos, durante el período 1974-1975.

En términos de la función de asignación de recursos, el Cuadro 2 pone de manifiesto la significación del crédito estatal para el sector privado. De mayor interés aún es la nueva dimensión de "división social del trabajo" entre estado y capital privado, esta vez al interior del sistema financiero, que se exhibe en el Cuadro 3. En efecto, se observa una clara especialización en relación con el destino del crédito: mientras el sistema financiero privado se orienta hacia las necesidades de capital de giro - por tanto, hacia el crédito de corto plazo -, el crédito estatal lo hace hacia las necesidades de la inversión productiva, con sus implicaciones de plazos más largos.

Si bien la información disponible sobre la relación entre estado y sector privado en el contexto del sistema financiero se centra alrededor de 1974-1975, los datos presentados en el Cuadro 4 permitirían sostener con plausibilidad que la situación presentaría, en lo esencial, características similares hoy en día.

Esta relación entre estado y sector privado, cuyos rasgos básicos se acaban de exponer, es la que ha permitido denominar a la formación social brasileña de capitalismo de estado burgués; concomitante-mente, se ha acuñado la expresión de burguesía de estado para referirse a la extensa tecnoburocracia o tecnoestructura que se ha desarrollado

66/ Wilson Suzigan, op.cit., pp., 118-119, 129.



Cuadro II

PRESTAMOS AL SECTOR PRIVADO DEL SECTOR FINANCIERO, SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION FINANCIERA. PARTICIPACION  
PORCENTUAL SOBRE SALDOS DE FIN DE AÑO

	<u>Año</u>		
	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Instituciones Oficiales	44.7	51.1	54.7
Instituciones Privadas	55.3	48.9	45.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Reproducido de Wilson Suzigan, op.cit., p. 111.

Cuadro III

PRESTAMOS AL SECTOR PRIVADO DEL SISTEMA FINANCIERO, SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION FINANCIERA Y SEGUN DESTINO DE LOS  
RECURSOS. PARTICIPACION PORCENTUAL SOBRE SALDOS  
DE FIN DE AÑO. 1974

	<u>%</u>
Capital de Inversión	29.0
Oficiales	20.9
Privadas	8.1
Capital de giro y otros	71.0
Oficiales	30.9
Privadas	40.1
Total	100.0

Fuente: Reproducido de Wilson Suzigan, op.cit., pp. 113-114.

/Cuadro IV

Cuadro IV

PRESTAMOS DEL SISTEMA FINANCIERO AL SECTOR PRIVADO (NO FINANCIERO)  
SEGUN DIVERSOS AGENTES. VARIACION PORCENTUAL EN RELACION CON  
DICIEMBRE DEL AÑO ANTERIOR. 1974 SEPTIEMBRE 1978

	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
<u>Sistema Monetario:</u>					
1) Banco de Brasil	77.5	64.6	61.3	48.7	23.3
2) Bancos Comerciales					
2.1) Oficiales	60.5	57.0	54.0	54.0	35.9
2.2) Privados	41.5	47.7	48.1	51.4	37.9
<u>Sistema no Monetario:</u>					
1) Financieras					
1.1) Oficiales	86.1	65.2	49.6	46.2	40.8
1.2) Privadas	23.1	32.1	27.7	26.4	34.6
2) Bancos de Inversión					
2.1) Oficiales	91.0	296.8	24.9	- 8.8	76.4
2.2) Privados	33.6	51.9	46.2	56.9	32.6
3) Cajas Económicas					
3.1) Federal	77.3	102.0	77.1	51.3	28.2
3.2) Estadual	66.1	68.2	114.1	50.4	34.0
4) BNDE	223.2	100.9	82.2	58.8	42.8

Fuente: Conjuntura Económica, Vol. 33, Nº 2, Febrero 1979, pp. 152-154.

/en correspondencia

en correspondencia con la expansión de la actividad estatal y su correlato institucional-administrativo. 67/

Si bien la emergencia de este nuevo sector social parece ser importante para la comprensión del sistema autoritario en su globalidad, aquí interesan principalmente ciertos aspectos de él.

Lo que ha llevado a llamar a esta tecnoburocracia en desarrollo de burguesía de estado en su orientación por la lógica del proceso de acumulación capitalista, y su clara funcionalidad en ese proceso. Ello implica una actitud básica de afirmación de ese orden económico, sea por la fuerza de las cosas o por un tipo de convicción más ideal - o ambas a la vez - y un comportamiento coherente con sus exigencias.

Ello no es obstáculo para que la elaboración teórica que ella produce pueda poseer un sentido profundamente realista, evitando la expresión apologética fácil, distorsionada o meramente racionalizadora de intereses muy específicos. Algo similar se podría decir de las prácticas que ella despliega.

Esta es quizás una primera diferencia básica con respecto a los sectores de burguesía clásica contemporáneos, pero no la única.

En efecto, parece plausible afirmar que, por oposición a la burguesía nacional y multinacional, la tecnoburocracia ha venido elaborando una visión socio-económica más global, expresiva de un interés general que a los dos primeros grupos les es difícil asumir.

En correspondencia con ese rasgo, la tecnoburocracia tiende también a imprimir a sus concepciones un sentido más nacional, que si bien no conduce a nada cercano a una negación absoluta del capital no nacional, lleva sí a buscar esquemas de articulación en que el elemento multinacional se subordine a un desarrollo relativamente más autónomo, y a una percepción de las relaciones económicas internacionales como fundamentalmente antagónicas.

---

67/ Véase: Carlos Estevam Martins, op.cit., p. 279 y ss.; Fernando Henrique Cardoso, Autoritarismo e Democratização, Paz e Terra, 1975, pp. 165- 216.

La explicación de ello podría residir precisamente en el tipo de vinculación general que se establece entre tecnoburocracia y medios de producción, en contraste con la relación particularizada con esos medios que es propia del sector privado: 68/

"... Existe una contradicción formal entre la noción de burguesía (o sea una clase que se basa en la apropiación privada de los medios de producción) y la de estado, puesta esta última apunta al control público... Por otro lado, si es cierto que el sector social que controla las empresas estatales no es propietario privado de los medios de producción, en el sentido de que cada uno de los directivos posea un control accionario, en conjunto ella controla las decisiones de producción... De alguna forma, este sector se convierte en el soporte social del capital y éste, en sí mismo, no conoce la distinción entre "público" y "privado".

En el entendido de que la noción de burguesía de estado incluye al conjunto de la tecnoestructura estatal, y no sólo a los cuadros gerenciales de las empresas estatales - aunque es allí probablemente donde se originan los procesos de transformación más significativos que la producen -, es claro que la orientación fundamental por la lógica del proceso de acumulación capitalista, en cuanto su rasgo distintivo, no cancela el carácter de funcionarios públicos de sus miembros, ni tampoco la naturaleza administrativo-estatal de los procesos que controla y dirige.

Ello trae como consecuencia la posibilidad, para el sector en su conjunto, de vincularse y encarar la vida económica desde un punto de vista global, detectando los problemas y exigencias que surgen en los diversos sectores o que afectan al sistema en su totalidad, sin el obstáculo que significa la ligazón y el compromiso casi absoluto con la consecución de un interés corporativo muy particular y expresivo de un sector restringido, que son el producto lógico de la relación de propiedad privada.

---

68/ Fernando Henrique Cardoso, op.cit., pp. 16-17.

Esta especial naturaleza del tipo de posición social que connota la noción de burguesía de estado se relaciona con aspectos importantes del problema de la planificación, no sólo en Brasil, sino en la región.

Se ha venido señalando con frecuencia en el último tiempo que los portadores sociales de la idea de planificar y de las prácticas que implica han sido los miembros de cuadros tecnoburocráticos formados bajo el alero de diversas versiones del proyecto desarrollista. A la vez, se ha tendido a ver en la no correspondencia entre los contenidos y naturaleza esencial de los proyectos globales impulsados por esos sectores, y el carácter que han asumido los procesos socio-económicos en la región, parte de la explicación de la crisis contemporánea de la planificación.

A partir de 1964, se da en Brasil una verdadera explosión de una "ideología de planificación", que en su expresión práctica pasa a constituirse en elemento central del sistema autoritario instaurado y de su desarrollo. Ello se hace evidente a partir de la formulación del Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social: 69/.

"... (quedó) claro el papel eminente que el planeamiento pasó a ocupar en los destinos del país, sobreponiéndose al papel de lo político... Hasta cierto punto, "la planificación se convirtió en Programa de la Revolución"..."

La portadora social de esa ideología es una tecnoburocracia, que probablemente no difiere demasiado, en su proceso de formación, de sus congéneres en otros países de la región.

Lo que parece ser vital en el logro de una correspondencia entre el proyecto tecnoburocrático y el sentido general que adopta el proceso socio-económico, es la transformación de esa tecnoburocracia en una burguesía de estado, comprometida con un estilo de desarrollo capitalista.

Si se acepta como plausible esta explicación del éxito más que aparente de la idea y práctica de la planificación en Brasil, resulta

---

69/ P. Demo, La Política Social en el Brasil después de 1964, documento presentado al Coloquio sobre Planificación y Políticas Sociales, ILPES/UNICEF/CEPAL, Santiago, Chile 9-12 de abril, p. 14.

de ello que para garantizar ese éxito no basta con una capacidad "neutral" - o un estado de disponibilidad - de la tecnoburocracia del caso para engancharse a cualquier proyecto social. En definitiva, se requiere de una redefinición del orden económico y de la coalición socio-económica que lo sustenta y que en él encuentra condiciones para su desarrollo, que permita una inserción de la tecnoburocracia tal como para generar para ella tanto intereses corporativos más específicos como un interés más global en la supervivencia y profundización del sistema.

Obviamente, es posible que el desarrollo del sistema autoritario se dé con una subordinación estricta de los cuadros tecnoburocráticos a los sectores de burguesía clásica, pero en ese caso la participación estatal no pasará de cumplir un papel efectivamente "subsidiario", y la idea y la práctica de la planificación ocuparán también un puesto más bien periférico en el sistema. En este caso, ni la planificación ni la función pública "pagan" significativamente.

No obstante, la modalidad de inserción de la tecnoburocracia en el proceso socio-económico acarrea consigo algunas características ya formuladas de manera explícita, que otorgan un carácter potencialmente conflictivo a las relaciones entre los actores del trío que sustenta el proceso: en oposición a los sectores de burguesía nacional y al capital multinacional, la tecnoburocracia tiende a desarrollar una visión más global de los intereses y problemas generales del sistema, es más "estatizante" - en parte, como consecuencia de lo anterior -, e imprime a sus concepciones y prácticas un sentido más nacional.

A partir de allí, se ha visto en la tecnoburocracia la posibilidad de un competidor serio por el poder: 70/

"... (los) ámbitos de decisión (de la "burguesía del Estado") ultrapasaban el cuadro interno de la empresa y (su) política (y esto es decisivo) tal vez permita la emergencia de una solidaridad de grupo y (de)... una ideología (el expansionismo estatal) que define objetivos relativamente autónomos para este sector de clase... Deseo subrayar en consecuencia que se formó un sector de clase en el conjunto de los

---

70/ Fernando Henrique Cardoso, op.cit., pp. 17-18.

/intereses "burgueses"

intereses "burgueses" - o sea, capitalista - que pasó a disputar la hegemonía en el bloque de poder formado por las clases dominantes".

Si bien lo anterior constituye una hipótesis más que una proposición certiva, ello apunta a dos órdenes de cuestiones - de índole más política - que atañen al problema de la planificación.

Por una parte, el sistema autoritario por su propia naturaleza conlleva la ausencia de mecanismos tradicionales (democráticos) que posibiliten la negociación entre los distintos intereses, más o menos particularizados, que logran un cierto grado de expresión; específicamente, entre los protagonistas del trío, y la gama de intereses más corporativos que se despliegan al interior de cada sector del trío (estado, burguesía nacional, intereses multinacionales).

De aquí resulta la necesidad de mecanismos que, en un contexto autoritario, permitan que esa negociación se lleve a cabo. Así, por ejemplo, el conjunto de prácticas que constituyen al sistema de planificación implican realizar y satisfacer determinadas "preferencias", compatibilizar otras entre sí y sacrificar otras tantas - para no mencionar el enorme conjunto de "preferencias" simplemente pasadas por alto, o que no tienen capacidad de expresarse. Todo ello adquiere una máxima relevancia si existe, además, una articulación satisfactoria entre las funciones de adaptación-evaluación y coordinación, y la función decisoria.

Este problema no se resuelve mediante la pura aplicación de un algoritmo a un conjunto de "preferencias reveladas" - que por lo demás requieren de un espacio institucional donde "revelarse" -, con la consiguiente producción mecánica por el ejecutivo de decisiones vinculantes: en esas condiciones, el equipo político de turno y el orden político mismo no tendrían una vida muy larga. Se trata de una cuestión de poder, de negociación, de compatibilización recíproca de intereses.

Algunos autores han visto esos mecanismos en la existencia de un fenómeno que ha sido individualizado mediante la noción de anillos burocráticos.

/Vale la

Vale la pena destacar que a estos anillos se les ha atribuido una función complementaria de la ya indicada, especialmente relevante en la explicación del proceso de transformación de la tecnoburocracia en burguesía de estado: 71/

"Por una serie de razones... el proceso de reclutamiento para la provisión de cargos, especialmente en el segundo y tercer escalón de la administración pública, pasó a absorber un número creciente de elementos originalmente entrenados en las empresas del Estado, las cuales pasaron a desempeñar la función, como es el caso típico del BNDE, de viveros de cuadros para el servicio público. La mayor parte de los "servidores" así transferidos para el sector gubernamental continúa, entretanto, manteniendo sus vínculos con el sector estatal de donde provienen y al cual posiblemente regresarán en otro momento de sus carreras. Con eso, cada vez crece y se robustece más el enorme anillo burocrático que... entrelaza las diferentes empresas públicas con los diversos órganos de la administración...".

Más que para designar ese proceso al interior de la tecnoburocracia misma, la noción de anillo burocrático se ha empleado para referirse a las relaciones que se establecen entre ella y los restantes sectores: 72/

"... en la escena política brasileña habría que caracterizar dos tipos de organizaciones actuantes, ambas burocráticas... Una, la gran empresa privada, se inserta en un contexto nítidamente supranacional... La otra, la burocracia pública... tiende a definirse en los marcos de la Nación. Entre tanto... es preciso pensar el sistema político en términos de "anillos" que cortan horizontalmente las dos estructuras burocráticas fundamentales, la pública y la privada. De esta forma, partes... de la burocracia de (las empresas públicas) y sus directivos, pueden ser captados por el sistema de intereses de las empresas multinacionales. Lo mismo puede ocurrir con diversos sectores del Estado (ministerios, divisiones, grupos ejecutivos, etc.). Inversamente, parte del sector controlado por la empresa privada (incluyendos sus órganos de clase, como sindicatos, federaciones, etc.) se pueden aliar con segmentos de la burocracia estatal, formando un "anillo" de presión, y así por delante".

71/ Carlos Estevam Martins, op.cit., p. 302.

72/ Fernando Henrique Cardoso, op.cit., pp. 182-183. Para el resto de la caracterización, véase pp. 208-209.



En la caracterización que se ha hecho de estos fenómenos organizacionales informales, se los ha concebido como una forma adoptada por el sistema autoritario para posibilitar la inclusión de los intereses privados en su seno, y como creación de instrumentos de lucha político-burocrática al interior de los aparatos de estado.

Se trata de una forma organizativa que no supera el círculo de información y presión - por tanto, de poder -, y que se constituye como mecanismo para permitir la articulación entre sectores del estado (incluyendo las fuerzas armadas) y sectores sociales. Por ello, son heterogéneos en su composición, abarcando funcionarios, empresarios, militares, etc.

Los criterios de membresía en una de estas formas organizativas apuntan a la existencia de un interés específico que pueda unir momentáneamente o, en todo caso, de manera no permanente, a un "círculo de interesados" en la resolución de un problema: una política energética o de vialidad, la defensa de una política arancelaria, la captura de una sucesión estadual, etc.

El rasgo esencial de un "anillo" reside en que cristaliza y se centraliza en torno al detentador de algún cargo. La existencia de este funcionario-clave asegura al estado la posibilidad de desarticular el "anillo", suprimiendo radicalmente las presiones que se estaban institucionalizando, mediante su simple remoción.

Esta característica, unida a las anteriores, confiere a esta forma organizativa una extrema debilidad como fuerza política autónoma, y la convierte fundamentalmente en un mecanismo de cooptación - y no de representación - para integrar en las cúpulas decisorias a miembros de distintos sectores sociales, que pasan a participar en una especie de arena política, pero a título personal y no como representantes de intereses corporativos o de intereses sociales concebidos de manera más amplia.

Si bien la existencia de estos "anillos" permitiría la realización de la lucha inter-burocrática en términos de las cuestiones específicas que va suscitando la vida social y económica, ello no

/resuelve un

resuelve un segundo orden de problemas, que atañen quizás de modo más directo en las características que asumen las prácticas de planificación.

En efecto, esos problemas que va planteando el proceso de desarrollo no se agotan en esa dimensión cotidiana y puntual recién evocada, ni tampoco se agota en ella el contenido de las relaciones conflictivas entre los sectores dominantes.

Por el contrario, hay cuestiones de naturaleza mucho más global, que se vinculan ya a las distintas opciones y posibilidades de desarrollo que se abren a partir del sentido capitalista básico de la economía, o bien a las exigencias que conlleva la necesidad de un funcionamiento coherente de la economía dada una estrategia de desarrollo para el mediano plazo, o a problemas planteados por la continuidad, legitimidad y supervivencia del sistema en su conjunto.

Según se vió, la tecnoburocracia tiende, en razón del tipo de posición social que la define, a orientarse por concepciones que privilegian estas cuestiones de naturaleza más sistémica, pero ello no quiere decir que esa clase de concepciones estén ausentes en el sector privado - aunque no parezca osado afirmar que ella tiene en este respecto ventajas comparativas -, ni que exista una garantía de armonía a priori entre las concepciones existentes. Por la inversa, lo usual es que ellas muestren grados significativos de antagonismo.

Por otra parte, esos problemas de naturaleza más sistémica no constituyen sólo cuestiones científico-técnicas - aunque encierren un componente científico-técnico importante -, susceptibles de resolución en un debate académico, sino que requieren ser zanjados prácticamente; en otros términos, las decisiones en este ámbito suponen también un proceso de compatibilización de las opciones en pugna, que pueda ponderarlas según sus pesos relativos, tanto con respecto a sus méritos intrínsecos como refiriéndolas al sistema de relaciones de poder prevalecientes.

Un parlamento cumple, entre otras funciones, precisamente esa.

De lo contrario, habría que admitir que el sistema se caracteriza por la pura imposición de una concepción sobre las otras. En esta

/alternativa, habría

alternativa, habría que imaginar escenarios como los siguientes: o un proyecto tecnoburocrático, orientado hacia metas redistributivas y de pleno empleo, con una mudanza sustancial en la estructura industrial y en el destino de la producción agrícola, con un sacrificio relativo de las metas de crecimiento; o un proyecto que contemplara la privatización radical de toda la actividad productiva, con una apertura absoluta hacia el exterior y la supresión total de toda actividad de política social; y en ambos casos, con imposición del respectivo proyecto a los demás sectores.

Obviamente, cualquiera de esos escenarios u otros análogos supondrían una profunda transformación y redefinición de una situación que aparece hoy provista de un relativo equilibrio.

Desde el punto de vista de la tecnoburocracia, la implementación de sus concepciones implica el control de la actividad privada, y la cristalización institucional de este control reside justamente en el sistema de planificación.

Inversamente, desde el punto de vista de los sectores de burguesía clásica - empresa privada, nacional y multinacional -, el problema de la vigencia de sus concepciones supone el control de la actividad estatal, y ello adquiere peculiares connotaciones en un contexto autoritario. En efecto, el "enorme anillo burocrático" que crece y se robustece cada vez más tiene, entre otras cosas, la virtud de: 73/  
... poner a sus integrantes en una posición relativamente inmune a las embestidas políticas y confortablemente a salvo de las campañas promovidas por el poder económico privado a través de la prensa, el Congreso, de las embajadas extranjeras y de otros órganos de representación patronal".

En definitiva, el problema reside en el hallazgo de un mecanismo institucional que posibilite, de manera permanente, una confrontación y negociación entre las diversas concepciones, más no sea de manera indirecta. En ausencia de ese mecanismo, las posibilidades de que un sistema de planificación se fortalezca parecen ser escasas.

---

73/ Carlos Estevam Martins, op.cit., p. 302.

Hasta hace muy poco tiempo atrás, la solución encontrada en Brasil para el problema era la de un divorcio bastante radical entre las funciones de adaptación - evaluación y de coordinación - formalmente radicadas en el sistema de planificación -, y la función decisoria, radicada formalmente en el ejecutivo mismo y ejercida en diversos espacios institucionales - por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, o el sistema de gobierno por comités que se desarrolló durante el período.

Esto permitió sustraer a la esfera de influencia del sistema de planificación la actividad regulatoria que afecta a los parámetros de decisión fundamentales en la actividad privada y para el proceso de acumulación.

En el contexto de un mecanismo institucional de esta naturaleza, pasan a ser claves determinadas figuras o personalidades, provistas de una capacidad para cumplir una función de puente entre el sistema de planificación y el lugar institucional donde radique la función decisoria, y por tanto para compatibilizar - por medios diversos y, probablemente, indirectos - las concepciones en pugna.

El desarrollo más reciente del sistema de planificación convirtió el cargo de Ministro+Jefe de la Secretaría de Planeamiento en una posición políticamente estratégica. Ello, conjuntamente con un proceso político contingente, ha llevado finalmente a la fusión institucional de las tres clases de funciones: adaptación-evaluación, coordinación y decisoria.

No obstante, ese increíble robustecimiento del sistema de planeamiento descansa en las características de una persona y es posible por ella, no sólo en razón del talento político de un Delfim Neto, sino porque él parece poseer esa capacidad para desempeñar la función de puente ya referida.

En este sentido, la unificación de las tres funciones descansa en una garantía eminentemente personal, y el destino del sistema de planeamiento más allá de esa garantía es un problema abierto.

5. El período que se inicia en 1964 es fértil en términos, tanto de la producción de planes nacionales, como de planes y programas regionales y sectoriales.

Hasta 1972, se tienen los siguientes planes de alcance nacional: Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), vigente desde 1964 a 1966; Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, previsto para el decenio 1967-1976; Programa Estratégico de Desarrollo (PED), que cubre el período 1968-1970; y el plan Metas y Bases para la Acción de Gobierno (1970-1971).

De esos cuatro planes, el Plan Decenal no se implementó en definitiva, al ser sustituido por el PED, lo que hizo temer a su autor, Roberto Campos, la posibilidad de una discontinuidad importante en un proceso de planificación que parecía pronto a consolidarse. <sup>74/</sup>

Con posterioridad a 1971, se inicia la serie de los planes nacionales de desarrollo con el I Plan Nacional de Desarrollo (I PND) vigente en el período 1972-1974 y el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND), para el período 1974-1979. El proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo (1980-1985) está siendo considerado actualmente por el Congreso Nacional.

Lo que interesa aquí es explorar qué funciones cumplen los planes, y no su contenido material, un punto que será tratado posteriormente.

El material sobre el que se basa esta exploración está constituido por el I PND, el II PND y el proyecto del III PND. Sin embargo, hay que advertir desde ya que hay un quiebre significativo en términos de la naturaleza de los dos primeros documentos y la del tercero.

Si la pregunta por las funciones que cumplen los planes se ha tornado problemática, ello es porque la noción misma de plan ha devenido problemática. A su vez, la explicación de esto reside en que se han atribuido a los planes funciones sobre las que existen dudas fundadas en cuanto a que las cumplan, al mismo tiempo que se divisan otras funciones que, si bien los planes al parecer cumplen, no estaban incluidas en las connotaciones imputadas en un principio a la noción de plan.

---

<sup>74/</sup> R. Campos, op.cit.

Vale la pena entonces revisar brevemente las expectativas que comunmente se tienen respecto a lo que debería ser un plan, no sólo porque es necesario clarificar los términos del problema, sino también en razón de que el carácter inusitado y poco ortodoxo del proyecto del III PND probablemente haya que interpretarlo a partir de esas expectativas.

El primer punto de vista que se suele adoptar frente al fenómeno del plan subraya su carácter decisivo: en cuanto la planificación es un proceso de toma de decisiones político-administrativas o públicas que afectan la utilización de los recursos, y en cuanto se supone que el plan juega un papel central en ese proceso, puede inferirse que éste consistiría fundamentalmente de un conjunto de decisiones de esa índole, esto es, de mandatos vinculantes provistos de autoridad.

Las primeras experiencias de planificación, que se dan en el contexto de economías estatalmente centralizadas, parecen haber introducido un sesgo claro en cuanto a la recurrencia de esta modalidad de apreciar el fenómeno del plan. Así, según Stalin, el plan es un plan de directivas que tienen un carácter obligatorio para los órganos dirigentes y que determinan la orientación del desarrollo económico futuro y a la escala de todo el país; a ello se ha agregado que, además, el plan también prevé tareas económicas concretas en los diversos ámbitos de la economía, lo que supone imperativos o mandatos para los agentes responsables de ellas. 75/

Un primer criterio al que se podría atender para determinar el carácter obligatorio o no obligatorio del plan, sería el de la naturaleza formal del documento que lo contiene: ley, decreto-ley, etc.

---

1/ Ch. Bettelheim, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación Editorial Tecnos, 1971, pp. 45-56.

/No obstante,

No obstante, este criterio no parece adecuado. Por una parte, en las economías capitalistas el plan por lo general no tiene fuerza obligatoria respecto del sector privado: para la empresa privada, es meramente indicativo. Por otra, el carácter vinculante o no vinculante de las proposiciones que se contienen en un plan parece depender mucho más de la naturaleza propia de las materias a que específicamente se refieren, que del tipo de sanción formal que puedan recibir.

En efecto, en el esquema clásico se supone que un plan integra cuatro aspectos: la descripción de una situación inicial; un diagnóstico, realizado a partir de la identificación de los problemas que esa situación plantea; una situación-objetivo, que se trata de alcanzar; y una estrategia, que permitirá transitar desde la situación inicial a la situación-objetivo. De esta manera, se pueden clasificar las proposiciones que integran el plan según persigan una u otra de las cuatro finalidades indicadas.

Hay que añadir una quinta clase: proposiciones que constituyen postulados ideológicos o doctrinarios.

Dada esa estructura, resulta claro que las proposiciones referidas a la situación inicial, al diagnóstico y a la situación-objetivo no pueden tener un carácter obligatorio.

En cuanto a la descripción de la situación inicial y al diagnóstico, se pueden compartir o no compartir, se puede estar persuadido o no de su corrección, pero es difícil imaginar como pueden ser impuestos. Los dos únicos sentidos que ello podría tener serían, o bien el castigo a aquellos que discrepen de ellas, o en cuanto se constituyeran en doctrina o ideología oficial y se exigiera el asentimiento a ellas. En ambos casos, el plan estaría cumpliendo funciones extra-económicas.

Respecto a la situación-objetivo, ella constituye un conjunto de metas, cuya actualización se prevé para un futuro relativamente distante. En estricta lógica, que las proposiciones que sientan esas metas sean obligatorias es un sinsentido; el único sentido posible radicaría en el establecimiento a posteriori de responsabilidades por no haberse alcanzado esas metas.

/Así, es

Así, es sólo en lo que concierne a la estrategia definida en el plan donde se puede explorar legítimamente el carácter obligatorio o no obligatorio de las proposiciones que lo integran. No obstante, es conveniente establecer algunas reservas en este punto. Por un lado, las proposiciones que constituyen la estrategia pueden ser muy generales, estableciendo grados de libertad tan amplios para el agente responsable, como para que su fuerza obligatoria quede sumamente diluída: se trataría más bien de orientaciones o criterios generales para la acción y decisión. Por otro, la estrategia puede estar condicionada a que se den determinados supuestos, cuya evaluación resulte ser en definitiva un asunto bastante discrecional.

En Brasil, los planes nacionales de desarrollo son sometidos por el poder ejecutivo a la deliberación del congreso nacional antes del 15 de septiembre del primer año de un mandato presidencial, quien los aprueba - íntegramente, o con salvedades o restricciones -, adquiriendo así la categoría de ley. 76/

Sin embargo, desde la partida esa aparente fuerza obligatoria que le confiere su status de ley está circunscrita al ámbito gubernamental federal: 77/

"En principio, se puede considerar que el Plan asume características normativas al instituir políticas y estrategias cuyo cumplimiento es obligatorio en lo que respecta a la actividad gubernamental en la esfera federal. Por otro lado, asume aspectos indicativos cuando utiliza mecanismos de política fiscal, monetaria, crediticia y otras, influyendo indirectamente sobre las decisiones a ser tomadas por la iniciativa privada..."

---

76/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 21  
Incidentalmente, vale la pena destacar que las salvedades y restricciones introducidas por el congreso al I y II PND son mínimas y secundarias.

77/ Brasil. Encuesta a los sistemas Nacionales, op.cit., p. 8.



La aseveración de que el plan tiene fuerza obligatoria para la acción gubernamental federal parece derivarse del hecho de que constituye una ley, pero es la propia ley la que atenúa desde el comienzo y de modo considerable ese carácter vinculante.

En efecto, la ley Nº 5727, de 4 de noviembre de 1971, que sanciona el I PND, dispone en su artículo 1º que se aprueban las directrices y prioridades establecidas en el Primer Plan Nacional de Desarrollo y en su artículo 2º establece que el poder ejecutivo adaptará el plan a las circunstancias emergentes y actualizará los elementos cuantitativos que en él se consignan. <sup>78/</sup> La ley Nº 6151, de 4 de diciembre de 1974, que sanciona el II PND, repite en sus artículos 1º y 2º exactamente las mismas disposiciones. <sup>79/</sup>

De esta manera, las proposiciones que contiene el plan tienen el rango de directrices y prioridades, lo que posibilita una gran latitud en su interpretación, y además podrían ser modificadas o sustituidas por otras según las circunstancias emergentes.

Tanto el I PND como el II PND se ajustan en sus lineamientos a la estructura que se supone debe tener un plan: situación inicial, diagnóstico, situación-objetivo, estrategia.

Dentro de las proposiciones que pueden considerarse como integrando la estrategia, es posible distinguir a lo menos dos tipos: aquellas que están referidas a orientaciones para la acción decisoria (regulatoria), y aquellas que aseveran que se hará determinada cosa - típicamente, un programa de inversiones por ciertos montos.

Respecto de las primeras, lo cierto es que se trata de proposiciones de un carácter tan general, como para que sea difícil atribuirles un grado significativo de obligatoriedad. En definitiva, su implementación requeriría de una operacionalización que incluyera un conjunto de

---

<sup>78/</sup> República Federativa del Brasil, Primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) - 1972-1974, diciembre, 1971 (en adelante, I PND)

<sup>79/</sup> República Federativa do Brasil, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), sin fecha (en adelante, II PND)

medidas y disposiciones concretas e inequívocas, a las que si se podría considerar como constituyendo tareas específicas y obligatorias para los aparatos administrativos y político-administrativos.

Un buen ejemplo de lo afirmado reside en la Estrategia Industrial, tal como es tratada en el I PND y en el II PND.

En el I PND se dispone que la estrategia industrial tiene por objeto: 80/ 1) Fortalecer el poder de competencia de la industria nacional, con el fin de que el sector industrial alcance tasas de crecimiento superiores al 10% anual, dándosele condiciones para que compita, mediante la reducción de costos y la mejora cualitativa del producto final, con los productos del exterior; 2) Fortalecer a la empresa privada nacional, dotándola de condiciones que la equiparen en su operación a la empresa extranjera, especialmente en términos de estructura financiera, actualización tecnológica y desarrollo gerencial; 3) Acentuar el papel de la industria como instrumento de transformación tecnológica de los demás sectores.

Respecto del primer objetivo, se señalan ciertas exigencias necesarias para su consecución: 1) Necesidad de impedir un acceso indiscriminado de la industria a sectores y rubros nuevos que conduzca a una excesiva diversificación de la producción nacional, debiéndose por ello seleccionar cuidadosamente las áreas por desarrollar, con proyectos factibles, de eficientes dimensiones económicas. La fijación de los índices de nacionalización impedirá que la prematura sustitución de importaciones de ciertos componentes, a costos excesivamente elevados, constituya una pérdida del poder de competencia en el producto final; 2) Política de insumos básicos para la industria, en especial en los sectores seleccionados para la expansión del mercado interno y para la exportación; 3) Atribuir importancia estratégica al sector de bienes de capital, particularmente como instrumento de difusión de nuevas tecnologías, equiparando, en cuanto al tratamiento fiscal y al plazo

---

80/ I PND, op.cit., pp. 15-17.

/de financiación,

de financiación, las condiciones de venta de los bienes de capital producidos en el país a las de los provenientes del exterior;

4) Política de tecnología industrial que permita acompañar la revolución mundial en ese sector, como así también adaptar nueva tecnología e innovar en cuanto a ella en forma autónoma. La construcción de centros de tecnología industrial o de fundaciones para la investigación tecnológica constituirá la base para colocar a la empresa a la vanguardia de la innovación tecnológica y elaborar, inclusive, las ingenierías de producto y de proceso.

Respecto de los dos restantes objetivos no se dice nada, y se pasa luego a esbozar la ejecución de la política industrial. Ella consistirá en: 1) Desarrollar sectores nuevos que ofrecen posibilidades de sustituir importaciones y requieren elevada capacidad tecnológica, como la Industria Química, de Metales no Ferrosos, Electrónica, Aeronáutica (de manera selectiva), Construcción Naval (sector de supergraneleros); 2) Consolidar Industrias Básicas, por medio de los programas de expansión de la Industria Siderúrgica, Industria de Bienes de Capital, Construcción, Minerales no Metálicos, etc. <sup>x/</sup>; 3) Reorganizar las Industrias Tradicionales, a fin de permitirles un crecimiento anual que alcance gradualmente el mismo orden que el del ingreso global; 4) Acelerar las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, no sólo por la promoción del mayor número de rubros tradicionales sino también por la selección de rubros industriales de tecnología más refinada en que Brasil pueda actuar en escala internacional.

En resumen, hay una indicación de un instrumento de política específico - fijación de índices de nacionalización -, de varias acciones estatales que tienen un correlato en inversiones públicas y mixtas previstas en el mismo plan, y un conjunto de declaraciones generales de intención.

---

<sup>x/</sup> El etc. figura en el texto (I PND, p. 16).

El II PND comienza señalando que el crecimiento esperado para la industria en el período 1975-1979 es del orden del 12% anual, 4/ reconociendo dificultades en la obtención de ese logro en razón de una situación de plena utilización de la capacidad instalada. 81/

La viabilidad de esa meta de crecimiento se vincula a continuación a la consecución de otros dos objetivos generales.

Por una parte, ella supone la configuración definitiva en el Brasil del perfil industrial deseado. A su vez, esto implica:

- 1) Un enorme esfuerzo de inversión, resultante tanto de la plena utilización de la capacidad instalada, como de la necesaria expansión de los sectores de base;
- 2) Una política de desconcentración industrial, que se oriente al fortalecimiento de nuevos polos;
- 3) Una política de defensa del consumidor, con observancia de normas técnicas de seguridad, constante mejoría de la calidad del producto y reducción de costos;
- 4) Una preocupación con el control de la polución industrial, principalmente en los grandes centros metropolitanos.

Por otra parte, esa meta de crecimiento implica la consolidación de un modelo brasileño de capitalismo industrial:

"La idea básica de ese modelo es, de un lado, viabilizar el desarrollo de la industria a través del sector privado y, de otro lado, asegurar a la empresa nacional un papel importante en la estructura industrial moderna y poderosa que se desea consolidar en el país... En la industria, por consiguiente la orientación es la dejar en la iniciativa privada la función de invertir y de producir, con rentabilidad adecuada. Sólo habrá proyectos bajo el control de empresas gubernamentales, si en la práctica, la iniciativa privada claramente demuestra que no puede o no desea realizarlos (por motivos ligados al volumen de la inversión, a la baja rentabilidad directa de los proyectos o a la tecnología...) Aún así, cuando las

---

4/ En definitiva, las tasas fueron: 4.2% en 1975; 10.9% en 1976; 3.9% en 1977 y 8.1% en 1978. Véase Conjuntura Económica: vol. 31, Nº 2; vol. 32 Nº 2, y vol. 33, Nº 2.

81/ II PND, op.cit., pp. 37-41.

empresas gubernamentales deban asumir el comando de ciertos proyectos, procurarán normalmente asociarse al sector privado que emplea el insumo a producir y, siempre que sea posible, en una oportunidad futura pasar la iniciativa a manos de los empresarios".

Se termina de caracterizar ese modelo brasileño de capitalismo industrial indicando que esa orientación general debe aplicarse también a los esquemas de participación montados por el BNDE y otras entidades gubernamentales, orientadas hacia el empresario nacional y la gran empresa nacional, previniendo que todo ello no implica ningún propósito de crear un sistema de control estatal sobre el área industrial, como se ha hecho en algunos países europeos.

A partir de esas condiciones, el plan señala que la estrategia industrial cuidará de los siguientes puntos: 1) Desarrollo de los sectores de base; 2) Apertura de nuevos campos de exportación de manufacturados; 3) Mayor impulso al desarrollo tecnológico industrial; 4) Impulso al desarrollo de la industria de alimentos, continuando el esfuerzo de modernización y reorganización de ciertas industrias tradicionales; 5) Atenuación de desniveles regionales de desarrollo industrial.

Respecto del cuarto punto, no se dice nada; en cuanto al tercero, se agrega que el mayor impulso aun incluye la preocupación de evitar gastos excesivos en pagos por tecnología.

En el tratamiento del segundo punto, se agrega sólo una lista de productos de mayor complejidad tecnológica, que pueden complementar las exportaciones industriales tradicionales: desde computadoras de gran tamaño hasta relojes y aparatos de precisión, mencionándose la posibilidad de recurrir, si fuere necesario, a incentivos especiales como los de BEFIEEX (Comisión para Concesión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación).

En cuanto al primer punto, se distinguen: 1) bienes de capital; 2) insumos básicos; 3) industria electrónica de base.

/Para la

Para la industria electrónica de base, se señala su importancia como base tecnológica de la industria y administración modernas, se indica que ya existe una producción de equipos electrónicos y computadores comerciales de gran tamaño - incluso para exportación - que es necesario expandir, y se anuncia la implantación y desarrollo - con transferencia de tecnología - de la industria electrónica digital.

Respecto del sector de bienes de capital, se subraya 82/:

"...una preocupación fundamental en el sentido de invertir la tendencia...a que el comprador en la posición de procurar importar al máximo, por las desventajas que acarrea la compra de equipos nacionales. En gran medida, esa tendencia ya se invirtió, con las medidas adoptadas por el actual gobierno, en complementación de los mecanismos de orden fiscal y financiero montados por el Gobierno anterior. El sistema de apoyo, a ser completado, comprende la expansión del financiamiento a largo plazo, la adaptación del sistema fiscal, la prioridad en las compras de los órganos y empresas de gobierno y la ayuda especial para la participación en los proyectos de mayor importancia del sector público".

En lo tocante a insumos básicos, se anuncia que 83/:

"...Brasil adoptará una política de seguridad en el abastecimiento, siempre que sea viable, persiguiendo la autosuficiencia y, muchas veces, una apertura del flujo de exportación; cuando no sea viable la autosuficiencia, se procurará reducir al mínimo la dependencia en relación con las fuentes externas, incluso asociándose en proyectos binacionales o multinacionales como garantía de la oferta, en condiciones razonables".

Luego se enumeran los principales grupos de insumo, se anuncia la implementación de varios planes especiales, y se recalca el papel que debe jugar la iniciativa privada en este ámbito.

Finalmente, respecto de la atenuación de los desniveles regionales de desarrollo industrial, se afirma que hay que evitar la continuación de la tendencia a la concentración de actividades

---

82/ II PND, op.cit., pp. 38-39.

83/ II PND, op.cit., p.39.

industriales en una única área metropolitana, que hay que estimular un equilibrio más adecuado en el triángulo Sao Paulo - Río - Belo Horizonte y en los polos industriales en el Sur y en el Nordeste, procurando compatibilizar los movimientos de descentralización con la preservación de las escalas de la producción y de las economías de aglomeración, para enumerar enseguida tres líneas principales de actuación: 1) Adopción explícita del objetivo de descentralización, a nivel nacional, como uno de los criterios en la concesión de incentivos por el CDI, de financiamientos por el BNDE y otros estímulos oficiales a proyectos industriales; 2) Formación de complejos industriales de carácter regional, aprovechando economías de escala y de aglomeración y garantizando el funcionamiento articulado de industrias grandes, medianas y pequeñas; 3) Una política de identificación de oportunidades para programas y proyectos industriales en el Nordeste y Amazonia, a través del planeamiento nacional y regional, y de los bancos oficiales, incluso con la preocupación de una mejor integración entre industria y agricultura, y entre industria y minería.

El patrón ya observado en relación con el I PND se repite aquí: declaraciones generales de intención; indicación de acciones que se llevarán a cabo y que tienen un correlato en inversiones, programas o planes sectoriales; y sólo en algunos casos, también indicaciones respecto de instrumentos de política y órganos competentes para manipularlos.

El ejemplo más destacado en relación con ese último aspecto es el del sector de bienes de capital. Los instrumentos a que se hace referencia - crédito, incentivos fiscales, orientación de la demanda estatal, subsidios - son manipulados por un complejo sistema de comités y comisiones (básicamente de carácter interministerial), y el desarrollo de la industria de bienes de capital es claramente una cuestión clave de la economía.

/El problema

El problema reside en determinar el grado en que la esquemática orientación proteccionista que establece el plan se hace efectiva en términos de las decisiones concretas adoptadas por el sistema de comisiones aludido. Obviamente, la misma pregunta se puede hacer de manera más global, incluyendo todo el sector industrial, sólo que en este caso los criterios son tan generales que no permitirían dar una respuesta muy concluyente.

El problema recién planteado puede tornarse aún más complejo. En efecto, aun si el análisis de las prácticas administrativas y político-administrativas revelará la existencia de patrones de toma de decisión coherentes con las directrices y prioridades establecidas en el plan - esto es, si esos patrones de toma de decisión pudieran considerarse operacionalizaciones adecuadas de las orientaciones generales del plan - de todos modos restaría la duda acerca del sentido y dirección efectivos del flujo de influencia: si es el plan el que está determinando las prácticas político-administrativas, o si no es el caso de que el plan sea un reflejo de prácticas preexistentes.

La segunda hipótesis, esto es, que sea la práctica político-administrativa la que determina al plan, encuentra asidero en la impresión que se obtiene, al analizar los planes, de que en sus aspectos más concretos y operacionalizados ellos simplemente están describiendo tanto criterios de decisión - directrices, prioridades - como un conjunto de actividades (programas de inversión, planes sectoriales) que preexisten al plan o que han sido definidas con independencia de él, y a las que se articulan orientaciones ideológicas, declaraciones de principio, declaraciones de intención, proyecciones globales.

De ser válida esa hipótesis, el plan no sería constitutivo de una realidad político-económica, sino por la inversa, estaría siendo constituido por esa realidad.

/En un



En un estudio reciente sobre política industrial en Brasil 84/ no se hace mención ni una sola vez de los planes de desarrollo como instrumentos básicos de orientación de esa política. En otro estudio 85/ que se circunscribe específicamente al sector de bienes de capital, acontece exactamente lo mismo.

Esa omisión, proveniente de observaciones profesionales de la realidad brasileña, avala la hipótesis de a lo menos una cierta desconexión entre planes y prácticas político-administrativas.

Concretamente, sobre la política para el sector industrial se ha concluido 86/:

"...en cuanto a política industrial, se concluye que no existe una política general. El enfoque es sectorial, definiéndose una política para cada área (sector, industria específica o región). Pero no hay una definición general única de prioridades sectoriales. Así, esas políticas son por lo general establecidas de manera casuista, muchas veces de forma no institucional (esto es, por medio de reglamentaciones internas de las instituciones). Y se verifican algunas inconsistencias, principalmente entre los objetivos declarados y los que efectivamente orientan la implementación de la política. Esos objetivos por lo general no sobrepasan el corto plazo. El resultado es, en suma, una "política" miope, fragmentada y meramente reactiva, orientada preponderantemente hacia la resolución de un problema coyuntural específico: actualmente, el del desequilibrio de la balanza de pagos..."

Esa conclusión permitiría afirmar que la posible política general contenida en los planes nacionales de desarrollo no se hace efectiva en términos de los órganos administrativos que adoptan las

---

84/ Wilson Suzigan, Política Industrial no Brasil, en Industria: Política, Instituições e Desenvolvimento, W. Suzigan (editor), IPEA/INPES, monografía N°28, 1978.

85/ R. Bonelli y L.O. Façanha, A Indústria de Bens de Capital no Brasil: Desenvolvimento, Problemas e Perspectivas, en Industria: Política, Instituições e Desenvolvimento, W. Suzigan (editor), op.cit.

86/ Wilson Suzigan, op.cit., p.91.

decisiones. No obstante, la interpretación más adecuada parecería ser la siguiente: puesto que los planes de desarrollo no logran definir una real política general para el sector, la probabilidad de que la práctica administrativa y político-administrativa exhiba una política de esa índole es baja. Diferente es el problema de qué es lo que sucedería si los planes de desarrollo contuvieran efectivamente esa política, pero para el caso esa es una cuestión puramente hipotética.

Tanto el I PND como el II PND contienen proposiciones más precisas, en algún sentido, más operacionales respecto del sector de bienes de capital. Sobre este punto, la información disponible no es tan tajante como en relación con la existencia de una política industrial general.

Por una parte, la reorientación de la demanda gubernamental por bienes de capital parece haberse hecho efectiva: la participación de bienes de capital producidos internamente en los proyectos de inversión aprobados por el Consejo de Desarrollo Industrial (CID) aumentó de 32% en 1971 a 52% en 1975. Por otra, la inversión orientada hacia aumentar la capacidad productiva de la industria de bienes de capital - básicamente privada - aumentó, en términos del total de la inversión aprobada por el mismo CID, de 5% en 1973 a un 25% en 1975 87/. Además, el coeficiente de importación de bienes de capital descendió de 31.1 en 1975 a 20.7 en 1977. 88/

Pero de estos datos no es posible, al parecer, inferir la conclusión de que existe una política coherente respecto del sector, discernible en la práctica de los órganos competentes 89/:

87/ R. Bonelli y L.O. Façanha, op.cit., pp. 360-361.

88/ R. Bonelli y L.O. Façanha, op.cit., p. 340, Tabela VIII.7.

89/ W. Suzigan, op.cit., pp.92-93.

"... el más importante de todos (los instrumentos de política utilizados) es el sistema de incentivos fiscales/financieros. Este, sin embargo, está exageradamente diversificado y su administración generosa es hecha por casi una decena de instituciones. Ocurre... que un mismo tipo de incentivos se concede por diversos instrumentos legales (no siempre excluyentes entre sí) y generado por varias instituciones con diferentes objetivos. Una misma empresa puede usufructuar acumulativamente de varios tipos de incentivos. Para eso le basta estar informada, lo que parece más fácil para las grandes empresas que pueden mantener un departamento especializado. Además, el sistema favorece la concentración (sectorial y regional) y el uso más intensivo de capital y es en parte incoherente con el objetivo de sustitución de importaciones de bienes de capital, cuya importación incentiva".

Si bien los planes no han tenido como correlato una política general coherente para el sector de bienes de capital, si se puede afirmar la existencia de una nítida línea de acción en cuanto a fortalecer y expandir la producción doméstica.

La dificultad reside, como ya se señaló, en discernir si los planes han sido instrumentos esenciales en la emergencia de esa línea de acción o si se han limitado a recoger una orientación de la política económica, que ya preexistía y que se generó a través de procesos independientes de los propios de la formulación de los planes.

Si bien no se dispone de evidencia adecuada para responder a esa pregunta, hay razones que llevarían a inclinarse por la segunda hipótesis: por una parte, la sustitución de importaciones de bienes de capital está en el "espíritu" del proceso brasileño de industrialización, pese al relativo neo-liberalismo posterior a 1964; por otra, está el hecho ya subrayado de que en los análisis de la política para el sector se pasen por alto los planes en cuanto posibles instrumentos de esa política.

El III PND parte consignando que se trata de un documento que explicita los principales objetivos y líneas de actuación gubernamental para el período 1980-1985, y que en su elaboración no se perdió

/de vista

de vista en ningún momento que la planificación del desarrollo es un proceso dinámico, condicionado por la propia evolución de la sociedad y economía nacionales. Por esto 90/:

"Una de las principales características del documento es su flexibilidad. Esta es indispensable para que el Gobierno y todos los sectores de la sociedad puedan permanentemente adaptar y ajustar su comportamiento y sus acciones a la coyuntura existente..."

A diferencia de los planes anteriores, el III PND es bastante explícito en cuanto a la naturaleza de las proposiciones que contiene 91/:

"...este Plan...es...un documento cualitativo que...define objetivos, directrices, criterios, medidas e instrumentos de acción".

Al igual que en el caso del I y II PND las proposiciones que establecen orientaciones para la acción regulatoria no presentan tampoco ese grado de operacionalización que se requeriría como una precondition para afirmar una posible fuerza obligatoria del plan en este respecto.

Sin embargo, por lo general se trata de proposiciones mucho más puntuales y concretas - menos declarativas y menos retóricas, podría decirse - que en los casos anteriores.

Ello se ve con claridad en el ámbito de la política industrial. El tratamiento de esa política se agota en nueve proposiciones, precedidas de unas breves consideraciones 92/:

"La expansión del sector industrial es fundamental para hacer posibles los objetivos generales y propios de los sectores prioritarios: agricultura y abastecimiento, energía y sectores sociales. De la misma forma, hay que destacar que esa orientación se debe a la situación y perspectivas del desarrollo brasileño y al nuevo cuadro internacional. Hay que observar también que la industria es el más maduro y moderno de los principales sectores de la economía nacional. En los últimos años, dio cuenta de más de un tercio de la renta interna y lideró el

90/ República Federativa do Brasil, III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980-1985, septiembre 1979, p.9. (En adelante, III PND.)

91/ III PND, op.cit. p.11.

92/ III PND, op.cit., pp.70-71.

crecimiento de la economía brasileña. Así, el III PND no sólo reconoce la inviabilidad de su propia estrategia de desarrollo sin un desempeño adecuado y una reformulación del sector industrial, sino que también no ignora que su importancia determina énfasis que muchas veces superan otras prioridades."

A continuación, se indican lo que el documento llama de principales trazos de la política industrial. De esas proposiciones, tres constituyen claramente expresiones de prioridades: 1) Conceder preferencia al desarrollo de las pequeñas, medianas y microempresas nacionales, especialmente a las agroindustriales, a las productoras de bienes de consumo esenciales y populares y a las que incorporen los resultados de los esfuerzos nacionales de investigación científica y tecnológica; 2) Dar preferencia a la ejecución de proyectos viables ya decididos o en ejecución, teniendo prioridad permanente los que sustituyan importaciones o amplíen exportaciones, los que presenten un alto coeficiente de absorción de mano de obra, los que permitan elevar los patrones de consumo y bienestar de las poblaciones de más bajo ingreso y los que beneficien la política anti-inflacionaria; 3) Conceder prioridad a las iniciativas y proyectos industriales que contribuyan significativamente a la política energética, particularmente para la sustitución y economía de los derivados del petróleo.

Las restantes proposiciones constituyen declaraciones de intención o consignan orientaciones generales: 1) Elevar los índices de productividad del sector y estimular su crecimiento y transformación, de forma compatible con las exigencias de los mercados interno e internacional; 2) Introducir medidas capaces de tornar al sector menos vulnerable y dependiente de prácticas proteccionistas, estimulando el perfeccionamiento de los procesos productivos, de la productividad de la mano de obra y de la gestión empresarial, de forma de ampliar las economías de escala y reducir los costos; 3) Procurar en relación con las industrias de base, la seguridad de una demanda mínima que propicie su operación a un nivel satisfactorio,

/incluso mediante

incluso mediante el apoyo y estímulo a la exportación de sus productos; 4) Promover y apoyar la reorientación espacial de las nuevas inversiones, de modo compatible con los intereses más amplios de la política nacional de desarrollo, con la salvedad de que la descentralización industrial no es entendida por el plan como transferencia de actividades de las áreas más industrializadas a otras, sino como un privilegio relativo de los atractivos locacionales de nuevas áreas y polos; 5) Coordinar la administración de los instrumentos de acción gubernamental - financieros, fiscales, facilidades de infraestructura y otros - en función de los objetivos y prioridades de la política nacional de desarrollo, incluso para limitar la actuación del sector público como productor e inversionista, restringiéndola a las actividades y proyectos industriales estratégicos que el sector privado no pueda o no quiera realizar y a los que atiendan a intereses de la seguridad nacional; 6) Apoyar y estimular permanentemente el fortalecimiento del mercado de valores mobiliarios, con vistas a la democratización del capital de las empresas y a su crecimiento y modernización a costos menores.

Aún en el caso de las prioridades que se establecen, se está en presencia de orientaciones de un carácter general y poco elaborado. Obviamente, la implementación de esas prioridades - por ejemplo, por el sistema de órganos que regula la actividad del sector - en términos de una política coherente, supondría todo un proceso de jerarquización de ellas, de otorgamiento de pesos relativos, de adecuación a ellas del sistema de incentivos, etc.

La unificación recientemente producida de la función decisoria y las funciones de adaptación-evaluación y coordinación, y el notable robustecimiento del sistema de planeamiento a nivel de SEPLAN, permitirían predecir en el futuro una mayor correspondencia entre el contenido del plan y las prácticas político-administrativas y administrativas a nivel decisorio.

/Sin embargo,

Sin embargo, el proyecto del III PND más que un plan en el sentido más clásico, es un documento que expresa la concepción general de la política económica y social sustentada por quienes la conducen, y en consecuencia es un documento esencialmente político. Lo que se puede predecir es una mayor correspondencia entre la práctica administrativa y político-administrativa y la voluntad del conductor de la política, y en esa voluntad el plan es sólo un ingrediente de utilización flexible como el mismo documento lo admite.

Según se señaló, dentro de las proposiciones que pueden considerarse como integrando la estrategia en el I PND y II PND, cabe distinguir un segundo tipo: aquellas referidas a planes y programas de inversión pública o mixta.

Es quizás aquí donde se podría ver más claramente una instancia de la facultad decisoria estatal, que indudablemente afecta de modo sustancial todo el proceso de asignación de recursos a escala nacional: el gasto público es una variable básica, por definición bajo control gubernamental, tanto en el ámbito de la política económica como de la social.

Circunscribiendo por ahora el tema de la inversión prevista en el I PND y II PND al problema de la fuerza obligatoria, hay que destacar que los planes también son, en este respecto, instrumentos sumamente "flexibles". De hecho, hacia el final del período cubierto por el II PND, se adoptó por el ejecutivo una política de restricción del gasto público que afectó significativamente los programas de inversión previstos.

En términos del gasto público, más importancia que la consignación de planes y programas de inversión en el plan, parece tenerla el proceso de elaboración y aprobación presupuestaria, con la ventaja de que al Presupuesto de la Unión sí tiene una efectiva capacidad vinculatoria.

Un buen indicador de la escasa medida en que los mecanismos presupuestarios han reflejado los contenidos de los planes, lo constituye la clara preocupación por el problema que se expresa en el

/proyecto del

proyecto del III PND. En la sección referida a política financiera del gobierno, se señala como orientación básica en el área de política presupuestaria 93/:

"Utilizar el presupuesto como instrumento de planeamiento, asignando anualmente recursos de modo que el Presupuesto de la Unión refleje la política de desarrollo adoptada."

Obviamente, si las prácticas administrativas y político-administrativas contemplaran esa adecuación de modo rutinario, no habría necesidad de postularla en un plan nacional.

De esta manera, se ha llegado a afirmar que es el Presupuesto de la Unión, y no el plan, el documento más representativo del planeamiento. 94/

En esta materia, el III PND presenta una innovación bastante radical: sólo indica acciones gubernamentales, cuya implementación significaría inversiones y gasto público, pero no contiene ni siquiera cifras estimativas acerca del monto probable de esas inversiones, lo que por otra parte es coherente con la definición del plan como un documento cualitativo.

Así, la imagen clásica del plan - que por lo menos el I PND y el II PND trataban de preservar - se atenúa casi absolutamente con el proyecto que probablemente regirá en el período 1980-1985.

De este modo, hay que concluir que ni los dos primeros planes nacionales de desarrollo, ni el proyecto del tercero, se ajustan a las expectativas que se pueden tener acerca de un plan, si se asume el punto de vista que asigna al plan fundamentalmente una naturaleza decisoria.

Esta conclusión ha encontrado una formulación radical y sintética 95/:

93/ III PND, op.cit., p.43.

94/ Jorge Vianna Monteiro, Sobre a Teoria da Organizaçao Económica, en Aspectos da Participacao do Governo na Economia, op.cit., p.26.

95/ Ibid. p.26.



"...el plan se tornó en un documento técnica y operacionalmente redundante, por no reflejar los criterios de decisión que orientan la formulación de la política económica."

A ello se podrían añadir dos observaciones. Por una parte, que es difícil que los planes se hayan podido constituir en guías de la política - económica o social - en virtud de la naturaleza de sus proposiciones, las que no llegan a alcanzar el grado de operacionalización requerido para ello.

Por otra, que los planes parecen en buena medida ser redundantes en el significado más estricto de que repiten información que el sistema ya contenía: más que establecer directrices, prioridades, instrumentos y acciones que impliquen un quiebre novedoso, reflejan tendencias y prácticas preexistentes.

Un segundo punto de vista que comunmente se asume frente al fenómeno del plan - aunque no se lo haga explícito con frecuencia - tiende a otorgarle fuerza en virtud de que él representa un compromiso por parte del gobierno del caso, compromiso que adquiere su carácter más visible en términos del conjunto de metas - típicamente expresadas de manera cuantitativa - previstas por el plan.

La fuerza del plan reside entonces en que el gobierno se hace responsable por el plan, especialmente por las metas previstas: su éxito o fracaso pasa a medirse por el logro de las metas, y su responsabilidad política (no jurídica) en gran parte se hace efectiva en torno a esos logros. La experiencia brasileña con el Programa de Metas durante el Gobierno Kubitschek, señalada anteriormente, puede haber contribuido a conformar una noción de esta clase en el sentido común brasileño.

Tanto el I PND como el II PND tienden a asumir ese carácter de compromiso del gobierno respectivo con la Nación. En ambos casos, además, los documentos no sólo indican acciones que el Gobierno llevará a cabo o está llevando a cabo, sino que también contienen expresiones de metas cuantitativas, tanto globales como sectoriales.

/Sin embargo

Sin embargo, en ambos casos el compromiso con esas metas está atenuado desde el comienzo por la sanción legislativa del plan, que habla de directrices y prioridades, y otorga al ejecutivo la competencia para adaptar el plan a las circunstancias emergentes y actualizar los elementos cuantitativos que en él se consignan.

En el I PND se contienen estimaciones macroeconómicas para el último año del plan (1974) y se las considera como grandes objetivos nacionales. En cuanto a las estimaciones por sector, se habla de Metas Sectoriales, pero esa noción se debilita en parte cuando, en las comparaciones entre principio y final del período, se utiliza la noción más prudente de Perspectivas de Crecimiento por Sectores.

El II PND, quizás por la conciencia de estar operando en un período más largo y previsiblemente difícil, contiene estimaciones de magnitudes macroeconómicas, pero habla de Perspectivas de la Economía Brasileña para 1979, e introduce una nota de cautela respecto de ellas 96/

"El Cuadro... presenta las perspectivas de la economía brasileña para 1979, en consonancia con los objetivos definidos. Evidentemente, cualquier previsión está fuertemente condicionada por la evolución de la situación mundial. Pero es necesario disponer de hipótesis de trabajo."

Respecto de estimaciones por sectores, el II PND contempla dos cuadros de Indicadores Económicos y Sociales, uno para el período 1974-1979 y otro para 1970-1980, estableciendo el resguardo de que ellos se consignan apenas a título ilustrativo.97/

De este modo, los dos primeros planes nacionales de desarrollo establecen metas y les dan una expresión cuantitativa, y ello no puede menos que generar expectativas, o servir de materia prima para la

96/ II PND, op.cit., pp. 29 y 31, Cuadro I.

97/ II PND, op.cit., pp. 100-112.

acción política crítica, o tener efectos de difícil control tanto para el gobierno como para la tecnoburocracia involucrada.

La posibilidad de exhibir logros congruentes o que superen las metas de un plan constituye un capital político nada de despreciable, no tanto para la persona que ocupa la presidencia, puesto que no será reelegida, pero sí para el rol presidencial mismo, para la institución militar, para las figuras económicas claves y para la tecnoburocracia; pero todo ello no está exento de riesgos: si bien la determinación de responsabilidades por el no "cumplimiento" de las metas puede ser algo complejo y confuso, y pese a los resguardos y llamadas de atención que se establezcan en el mismo plan, el fracaso en esta materia alguna utilización política va a tener.

Es posible que tanto el desempeño no demasiado afortunado en esta materia del II PND, como la situación de apertura política - con todas sus potencialidades en cuanto a elevar los niveles de expresión de la opinión pública y a aumentar la intensidad de la crítica política -, contribuyan a explicar el carácter innovador del III PND en este punto.

El proyecto del III PND no sólo no contiene una sola meta cuantitativa o una sola estimación de magnitudes globales o sectoriales, sino que la propia filosofía del plan excluye esa clase de proposiciones 98/:

"Las definiciones y opciones de este Plan Nacional de Desarrollo para 1980/85 tienen por base... la evidencia de que el planeamiento nacional debe concentrar esfuerzos en la formulación de políticas asequibles y socialmente pertinentes, pues la incertidumbre de los tiempos actuales obliga a no hacer uso de técnicas cuantitativas de planificación, fuentes de compromisos o de fijación de metas rígidas a alcanzar, cabiendo apenas verlas como recursos técnicos que facilitan la formulación de estrategias."

---

98/ III PND, op.cit., p.11.

La existencia de un plan de desarrollo que no contenga un solo número o cifra puede ser un escándalo para una cierta ortodoxia, pero ello no hace sino reafirmar la idea de que los planes cumplen una función política y social (o varias), más que funciones económicas. Por otra parte, el propio III PND - en la parte recién transcrita - da pie para pensar que los planes nacionales son vistos en la sociedad brasileña en una perspectiva para la cual constituyen en algún sentido, un compromiso del gobierno.

Ahora bien, desde el punto de vista de quien es gobierno el ideal es poder cumplir con la expectativa de que una nueva administración tenga un plan nacional - lo que será interpretado como la adquisición de un compromiso por su parte - de modo de capitalizar los efectos pertinentes, minimizando a la vez los potenciales riesgos que ello encierra.

No se puede negar que el III PND es el instrumento adecuado para soslayar esos riesgos: permite mantener y reproducir la idea de compromiso que adhiere al plan, y eludir, dando buenas razones, aquellos aspectos potencialmente más costosos constituidos por las metas y previsiones cuantitativas.

Parece conveniente subrayar que la idea subyacente al proyecto del III PND tiene méritos intrínsecos. Ellos se asocian con un fenómeno que podría denominarse de crisis del modelo mecánico en planificación, un fenómeno que no se agota en la experiencia brasileña y que probablemente tiene proyecciones mucho más amplias. Si bien su examen más detenido se llevará a cabo más adelante, vale la pena indicar desde ya la validez de la observación acerca de la incertidumbre relativamente generalizada que enmarca el esfuerzo de planificación: la inflación es quizás el aspecto más expresivo de ese orden de cosas.

Con independencia del carácter normativo que se le pueda atribuir y del contenido de voluntad política efectiva que pueda existir tras él, un plan también puede ser visto como la expresión sintética

/de un

de un conjunto de políticas globales y sectoriales sistemáticamente y coherentemente interrelacionadas, derivado a partir de la operación de un modelo complejo y sofisticado, que se apoya en datos de una calidad suficiente. Las experiencias de planificación en algunas sociedades capitalistas europeas parecerían ser paradigmáticas en relación con esta concepción.

En la historia de la planificación brasileña, el primer esfuerzo en ese sentido parece ser el del Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, elaborado hacia fines del gobierno Castelo Branco bajo la dirección de Roberto Campos, y sustituido por el Programa Estratégico de Desarrollo a comienzos del gobierno Costa e Silva. Según el propio Campos 99/:

"Tal vez la contribución más importante del Plan Decenal haya sido su enfoque de planificación macroeconómica y la construcción de modelos para tests de consistencia. La mayoría de los esfuerzos anteriores eran apenas una colección de microplanes sectoriales. Por la primera vez, se procuró encuadrar los planes sectoriales en un marco más amplio de políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Se analizaron varias estrategias alternativas de crecimiento, y se les aplicó tests de consistencia para determinar la compatibilidad de los objetivos de crecimiento con los de estabilización, empleo y preservación de la viabilidad de la balanza de pagos."

Desde el Plan Decenal en adelante, la evidencia disponible es escasa respecto al grado de aproximación del proceso de elaboración de planes al paradigma esbozado. Según IPEA 100/:

"El instrumental técnico utilizado en la formulación de planes en Brasil abarca una vasta gama metodológica, desde métodos simplificados de programación económica hasta el desarrollo y aplicación de modelos macroeconómicos de 'gran escala'".

---

99/ M.H. Simonsen y R. Campos, A Nova Economia Brasileira, Livr. José Olympio ed., 1974, p.61. Citado por P. Demo, La política social en el Brasil después de 1964, op.cit., p.15.

100/ Brasil, Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit. p.44.

"De modo general, el Instituto de Planeamiento de SEPLAN utiliza modelos econométricos para simular el comportamiento de variables macroeconómicas. Estos modelos funcionan como un todo, o en bloques específicos. Es posible, así, simular el comportamiento, por ejemplo, del sector externo o del sector gobierno, automáticamente. Estos diversos modelos o submodelos son parte de un modelo interactivo amplio para toda la economía brasileña, pudiendo, desde un punto de vista teórico, ser clasificados como 'modelos de decisión'".

"Una observación importante es que, debido a la complejidad de la economía, la metodología empleada en la formulación de esos modelos es variada. En algunos sectores se utilizan métodos de regresión; en otros, métodos de ajuste numérico."

Es probable que en las estimaciones y previsiones cuantitativas presentes en el I PND y II PND, subyazga un trabajo econométrico relativamente intenso, y más probable aún en el caso del II PND.

No obstante, tal como se vio a raíz de la política industrial - y los ejemplos podrían multiplicarse - ello no parece haber contribuido a una integración muy significativa de las acciones de gobierno con los instrumentos de política en la práctica administrativa y político-administrativa, integración que por otra parte los planes sólo realizan a nivel de las intenciones genéricas y abstractas que los caracterizan.

El proyecto del III PND es, según recién se mostró, absolutamente ajeno al paradigma, y ello de manera conciente.

Finalmente, es probable que el grado de sofisticación técnica y metodológica aumente considerablemente a medida que el esfuerzo de planificación se focalice y restrinja; por ejemplo, debe ser muy alto en los Planes de Construcción Naval. Además, y con independencia del problema de los planes, esa sofisticación es evidente en el desempeño de las funciones de adaptación-evaluación y coordinación por el sistema de planificación.

/Puesto que

Puesto que los planes nacionales de desarrollo no desempeñan las funciones económicas y de política que comúnmente se les atribuyen, vale la pena esbozar brevemente aquellas que, en algún sentido, sí parecen cumplir.

Primero, los planes parecen establecer y expresar un vínculo de continuidad con el pasado político y económico post 1964, al mismo tiempo que consignan la peculiaridad del nuevo período que se abre con el plan, esto es, establecen y expresan también una relación de diferenciación del nuevo gobierno con respecto a los anteriores.

La necesidad de reforzar la existencia de un lazo de continuidad con el pasado resulta clara en el I PND y II PND, como en el proyecto del III PND 101/:

"Las definiciones y opciones de este Plan Nacional de Desarrollo...tienen por base...el respeto al indudable madurecimiento político de la sociedad brasileña y al histórico compromiso de la Revolución de 1964 con su vocación y su ideal democrático".

Esa continuidad, que se traduce tanto en resonancias ideológicas múltiples como en el reconocimiento de la obra de los gobiernos militares pasados, tiene su contrapartida en la afirmación de una especificidad propia del actual gobierno que resulta, por un lado, del hecho de que la etapa que se inicia plantea problemas nuevos - por ejemplo, crisis energética - y, por otro, de que los gobiernos anteriores, al cumplir determinadas etapas, han puesto las condiciones que permiten al actual proponerse ciertas metas - por ejemplo, se logró el reordenamiento financiero requerido por las metas de crecimiento acelerado.

De esta manera, el plan asigna al gobierno una particularidad que lo diferencia de sus predecesores, sin poner en peligro la noción de una esencial continuidad.

En segundo lugar, se tiene la aspiración de las sociedades y gobiernos contemporáneos de dar a la gestión de su operación social y económica una forma racional.

---

101/ III PND, op.cit., pp.10-11.

/Indudablemente, la

Indudablemente, la existencia de un plan es, para el sentido común, el indicador por excelencia de un orden de cosas permeado por la idea de planificación.

Así, aun cuando ese mismo estado, y quizás la propia sociedad esté desplegando una mayor racionalidad en su gestión, independientemente del plan como instrumento, es difícil que se pueda prescindir de ese rotundo indicador de racionalidad que él constituye.

Tercero, los planes nacionales parecen constituir herramientas en la construcción de legitimidad, tanto para el gobierno de que se trate, como más en general para el sistema, en su pasado, presente y futuro.

En efecto, los planes ponen de manifiesto una voluntad política positiva hacia la sociedad, al anunciar objetivos de grandeza nacional, de mayor bienestar social y aspiraciones a una más justa distribución de los frutos del desarrollo.

Adicionalmente, estos objetivos y aspiraciones se anuncian en un contexto, delineado por cada documento, en que no hay grupos sociales perdedores: o se trata de medidas u orientaciones que no pueden sino beneficiar de manera genérica a la sociedad, o si hay un pronunciamiento favorable a grupos o sectores de determinados, se ve contrapesado por una declaración de intenciones hacia los aparentes perdedores; por ejemplo, el I PND y II PND declaran la necesidad de una política que estimule la organización empresarial de gran escala, - gran empresa privada, fusión, conglomerados, transformación de pequeñas y medianas empresas por aporte de capital minoritario, etc. - pero a la vez valorizan la pequeña y mediana empresa, y declaran la voluntad de protegerlas.<sup>102/</sup>

En cuarto lugar, y conectado con lo anterior, los planes tienden a dar expresión a una concepción general y pública sobre la naturaleza del proceso social y económico, de los principios ideológicos básicos que inspiran la acción del gobierno y los problemas fundamentales que enfrentan la sociedad y la economía.

<sup>102/</sup> I PND, op.cit., p.10; II PND, op.cit., pp.51-52.



Si bien es probable que ese carácter de los planes apunte más que nada a la necesidad del funcionario y del político de contar con un mapa cognitivo que oriente sus comportamientos simbólicos y expresivos más públicos, no es menos cierto que ese discurso no puede sino reflejar el cambiante contenido de la problemática nacional misma.

De esta manera, aun cuando se concluya que el impacto de los planes en las prácticas administrativas y político-administrativas no es claro, su examen puede proporcionar una valiosa información acerca de cómo se va definiendo y redefiniendo la problemática nacional en el seno de los grupos dominantes.

Finalmente, los planes parecen cumplir una función de reafirmación o renovación de la alianza social básica sobre la que descansa el sistema: estado, gran empresa privada nacional, multinacional.

En efecto, si hay un punto en que todos ellos son concretos y tajantes es en la afirmación del rol subsidiario de la actividad productiva estatal, de metas de grandeza y expansión para la gran empresa privada nacional y de la funcionalidad y necesidad del capital extranjero, sujeto a la restricción de orientar su dinámica por un sentido nacional.

No sería legítimo inferir de lo expuesto la radical obsolescencia y superfluidad de los planes en cuanto al desempeño de funciones de política y económicas más "sustantivas".

Por una parte, el plan podría entrar a cumplir una función de dirección y orientación general de la gestión gubernamental, siempre que se lograra una eficiente articulación entre las funciones de adaptación-evaluación, coordinación y decisión, y bajo la condición de la existencia de una voluntad política efectiva de sujetarse al plan, esto es, de que el plan no sea solamente un instrumento demagógico, reconociendo que en parte siempre lo será.

/Por otra

Por otra, en un contexto de apertura política, un documento cualitativo y general como lo es el proyecto del III PND puede prestar innegables servicios: en una primera etapa, puede servir de estímulo a una discusión parlamentaria sobre los problemas generales de la vida socio-económica nacional, pero evitando a la vez un nivel de abstracción estéril en consecuencias prácticas: no se trata de discutir sobre el fenómeno universal de la explotación, sino sobre el problema del subempleo en el contexto de las actuales tendencias de la economía; además, puede también cumplir una función importante en el debate político orientado hacia la fiscalización a posteriori de la gestión gubernamental, no en términos del cumplimiento o incumplimiento de determinadas metas, sino a la luz de la congruencia de las prácticas administrativas y político-administrativas con la problemática y orientaciones definidas por el propio plan.

En una etapa ulterior, y bajo el supuesto de una profundización del proceso democrático, un documento cualitativo y general como el proyecto del III PND puede llegar a constituirse en un instrumento clave para la expresión y sanción formal de alianzas y compromisos político-sociales mucho más amplios e inclusivos en su generación.

/III. LA FUNCION

### III. LA FUNCION DECISORIA Y EL SISTEMA DE PLANIFICACION

1. Todo esfuerzo de planificación supone dos aspiraciones: por una parte, definir ciertas orientaciones y sentidos básicos para la sociedad y la economía, que aparezcan como satisfactorios de acuerdo a determinados criterios; por otra, lograr un sistema de control eficaz, que permita imprimir efectivamente a la realidad socioeconómica esos sentidos básicos.

Esa última meta tiene como condición alcanzar una coordinación del conjunto de procesos de toma de decisión, radicados en los distintos aparatos e instancias estatales, de modo que el contenido de ese flujo de decisiones sea adecuado a las orientaciones y sentidos básicos por los que se ha optado.

En otras palabras, tiene que darse una correspondencia entre la constelación de orientaciones y metas que se sustenta - sea de manera explícita, o sólo implícitamente - y el contenido de los mandatos, disposiciones, medidas, etc. (decisiones) de naturaleza vinculante - o provistos de fuerza obligatoria - que se producen por los distintos centros de autoridad y poder que constituyen el sistema político-administrativo.

La ausencia de esa correspondencia parece ser uno de los problemas que ha plagado las experiencias de planificación en los países de la región, más allá de las dificultades generales de que ha padecido la actividad de gobernar.

En el caso de Brasil, es plausible sostener que la existencia formal de un sistema de planificación - en cuanto sector explícitamente diferenciado en el conjunto de los aparatos de estado - se ha dado en un contexto de divorcio entre ese sistema y los procesos de toma de decisión; por tanto, de un divorcio entre la expresión institucional de ese sistema y los centros de autoridad o de poder de mayor jerarquía en la organización del estado.

/Así, se

Así, se ha afirmado que 103/:

"...(las) decisiones típicas de planeamiento fueron tomadas fuera de la organización formal del planeamiento, lo que acentúa por la centralización del control de la política económica a nivel de órganos colegiados."

No obstante, los recientes desarrollos en el sistema político-administrativo brasileño apuntan a una unificación del sistema de planeamiento, en su expresión institucional formal, y los centros de control efectivo de la política económica y social, es decir, apuntan al hecho de una transformación del sistema de planeamiento en un centro de poder y control de la más alta jerarquía en el estado brasileño.

Obviamente, la exploración de los factores que han conducido a esa situación cobra gran importancia, no sólo en términos del desarrollo institucional brasileño, sino también en razón de las conclusiones que de allí se pueden derivar para las experiencias de planificación en general.

Sin embargo, ese resultado se da contra el trasfondo de un proceso, mucho más estructural y de "duración larga" al decir de Brandel, de fortalecimiento del poder ejecutivo que culmina después de 1964, y ya esbozado en la segunda parte de este trabajo.

Ello hace necesario examinar, más no sea de manera superficial, la emergencia de las formas organizacionales por medio de las cuales se ha hecho efectivo el predominio y control del ejecutivo, y el modo específico en que cristalizó el divorcio entre el sistema de planeamiento y los centros de decisión y control.

2. Se puede decir que el desarrollo de las actividades estatales productivas (actividades directas) precedió con holgura, en Brasil, al de la intervención regulatoria, tanto en términos de la magnitud

---

103/ Jorge Vianna Monteiro, Sobre a Teoria da Organização Economica, en Aspectos da Participação do Governo na Economia, op.cit., p. 26.

o escala de esa intervención, y más aún en cuanto a sus aspectos cualitativos (por ejemplo, coherencia).<sup>104/</sup>

Así como se acostumbra a fechar el inicio del proceso formal de planificación con el Plan Quinquenal de 1939, el esfuerzo por una administración de la política económica en una escala y profundidad significativas se visualiza como comenzando con la creación del Consejo Federal de Comercio Exterior (CFCEX) en 1934 <sup>105/</sup>; sobre esa entidad se ha dicho <sup>106/</sup>:

"La creación del ... (CFCEX)... fue una primera tentativa de institucionalizar una política industrial en un horizonte de 'planeamiento' que llevase en cuenta principalmente sus interrelaciones con el comercio exterior."

Con el CFCEX se inaugura un período que va desde 1934 a 1945, más o menos coincidente con el Estado Novo, en que adicionalmente surgen otros órganos de importancia a nivel federal: Coordinación de Movilización Económica (CME), vigente desde 1942 a 1945; Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial (CNPIC), de 1944 a 1946; y la Comisión de Planeamiento Económico (CPE), creada en 1944 y extinguida en 1945.

La creación de estos órganos se da en un contexto caracterizado por los debates en torno a la idea de planificación nacional,

---

<sup>104/</sup> Sobre la participación económica directa del estado, véase: Annibal Villela y Wilson Suzigan, Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, IPES/INPES, Monografía Nº10, passim.

<sup>105/</sup> Sobre el desarrollo institucional véase Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Economico no Brasil (1934-1963), Pesquisa e Planejamento Economico, vol.4, febrero 1974, Nº1; Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, A Organização do Planejamento Economico: o Caso Brasileiro, en Pesquisa e Planejamento Economico, vol.3, diciembre 1973, Nº4.

<sup>106/</sup> Wilson Suzigan, Industrialização e Política Economica: Uma Interpretação em Perspectiva Historica, en Pesquisa e Planejamento Economico, vol.5, diciembre 1975, Nº2, p.447.

mencionados en la segunda parte de este informe, y por los problemas para la economía nacional suscitados por la guerra. De hecho, la CME surgió en septiembre de 1942 en respuesta a la complejidad de los problemas provocados por la guerra, y el CNPIC se constituyó más como un foro para la discusión de la idea de la creación de un órgano central de coordinación de la economía, que como un órgano de decisión.

Este desarrollo institucional presenta dos características que conviene destacar. Por un lado, estos órganos tendieron a desarrollar una actividad regulatoria bastante inclusiva, superando las finalidades originales para las que habían sido creados, y dando así sustancia y contenido empírico a la noción de una coordinación económica centralizada.

El CFCEX creado para centralizar la política de comercio exterior, llegó a dictar resoluciones relacionadas con materias tan diversas como la organización de empresas para la venta de refrigeradores, o la concesión de incentivos para la construcción de hoteles. La CME llegó a abarcar 12 sectores de la economía (combustibles y energía, transportes terrestres y marítimos, producción minera, producción agrícola, comercio exterior, producción industrial, precios, abastecimiento, comercio interno, construcción civil y otros), y a controlar unos 29 órganos federales de un nivel de decisión inferior, más órganos estaduais y especiales; sus decisiones de política van desde el control de stocks de carne bovina hasta políticas generales de fijación de precios máximos.

Se ha señalado con razón que la CME constituye una experiencia importante en la historia de la profundización de la intervención regulatoria en Brasil, no sólo porque sea un antecedente histórico que haya que mencionar, sino en cuanto experiencia clave en la formación de una memoria económico-institucional y político-administrativa.

/Por otro

Por otro lado, se trata de órganos de cúpula que se desempeñan subordinados al ejecutivo, y en los que si bien hay representación de los ministerios clásicos, esa representación no es ni predominante ni hegemónica. Esto se ve ya claro en el CFCEX, que 107/:

"...reunía a personas sin status de ministro, pero que, sin embargo, detentaban una gran influencia en el trazado de la política económica".

Formalmente, las decisiones de estos órganos arrancaban su fuerza obligatoria de la aprobación del Presidente de la República, y eran vinculantes para los ministerios. En la práctica, se tiene la impresión de que sus relaciones con los ministerios clásicos no fueron precisamente armónicas.

Una pregunta que surge de inmediato frente a este desarrollo es la de por qué se opta por estas formas institucionales de centralización, con sus características de paralelismo y de relaciones potencialmente antagónicas con los sectores político-administrativos tradicionales, y no por un robustecimiento de esos sectores.

La respuesta probablemente tiene que ver con ciertos rasgos generales del sistema político que se prolongan en un cierto sentido, hasta 1964.

Primero, la naturaleza clientelística y regionalista del sistema llevó a la constitución de una burocracia tradicional y prebendaria, en absoluto identificada con las tareas y procesos de modernización capitalista, carente de las nuevas capacidades que comenzaban a exigirse de la actividad estatal, y con débiles lazos de lealtad al poder ejecutivo.

El Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), creado por Vargas en 1938, perseguía precisamente la finalidad, entre otras, de crear una burocracia moderna, bajo control del ejecutivo.108/

107/ Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Económico no Brasil (1934-1963), en op.cit., p.6.

108/ T.E.Skidmore, op.cit., pp.34-35.

En segundo lugar, esa misma naturaleza hacía de la administración una estructura de centros de autoridad más o menos feudalizados, con una distribución presidencial de las posiciones cupulares que atendía primordialmente a las necesidades de equilibrio político y preservación de alianzas, en una primera etapa según criterios regionales, que posteriormente fueron progresivamente deviniendo más sociales y de alcance más nacional.

En esas condiciones, el comportamiento del ejecutivo, orientado hacia la creación de un sector paralelo dentro del estado que le permitiera absorber las tendencias modernizantes presentes en sectores de burguesía o sectores medios, sin conflicto con la burocracia tradicional y soslayando las determinaciones más políticas en la generación de las posiciones ministeriales y burocráticas, aparece como racional.

Vale la pena destacar una conclusión que se ha obtenido del análisis del período considerado 109/: el problema de la planificación se centró más en la noción de la deseabilidad de un órgano de comando único para la economía que en torno a la idea del plan, y esa aspiración a una dirección económica centralizada se prolongó hasta el presente.

De hecho, uno de los últimos órganos creados durante el período - la Comisión de Planeamiento Económico (CPE) - tuvo un carácter nítidamente supra-ministerial, e intentaba institucionalizar la experiencia de la CME, con sus amplias atribuciones de control económico.

En el período posterior a 1945, la idea de un órgano centralizador de la intervención regulatoria estatal se mantuvo viva en términos de dos iniciativas, pese a la inexistencia de experiencias similares a las del pasado.

---

109/ Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Economico no Brasil, op.cit., pp.5 y 23.



Por una parte, se dio la tentativa de creación de un Ministerio de Economía, a través de un proyecto presentado en la Cámara de Diputados en 1950. Por otra, en 1952 el Presidente Vargas propuso la creación de un Consejo de Coordinación y Planeamiento en el contexto de la reforma administrativa impulsada por el mismo presidente.

Es interesante subrayar que esta propuesta fue vetada por una comisión interpartidaria, veto que Vargas aceptó dentro del espíritu conciliatorio con que enfrentó a las fuerzas políticas en términos del problema de la reforma administrativa.

Además del conflicto entre ejecutivo y sectores administrativos tradicionales - con el ingrediente de la determinación más política que afectaba a los ministerios clásicos - el período que comienza en 1946 abre para el ejecutivo un nuevo frente: el poder legislativo.

En esas condiciones, se inicia el proceso de creación y proliferación de formas organizacionales, vinculadas al ejecutivo y provistas de una autonomía relativa frente al legislativo y los sectores clásicos de la administración.

De entre ellas, se destacan el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), creado en 1952 y el DASP, que cobró importancia por su relación con el Plan SALTE y por su papel en la elaboración y consolidación del presupuesto federal.

Estas instituciones, y muy en especial el BNDE, constituyen el caldo de cultivo inicial para el surgimiento y consolidación de la tecnoburocracia, que devendrá un sector social significativo ya hacia 1964.

El hecho de que ellas se instituyeron en efectivos centros de decisión, se ve palmariamente en el caso del BNDE 110/:

---

110/ Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, op.cit., pp. 15-17.

"...se permitió al BNDE flexibilidad en la elección de prioridades para la asignación de recursos. De esta forma, los criterios de prioridad establecidos por el BNDE pasaron a tener gran importancia, pues expresaban el énfasis de la inversión en la economía...hasta 1956, los criterios y prioridades establecidos por el BNDE...significaron una orientación bien definida de la política de inversiones."

Este desempeño de la función decisoria no se realizó de manera pacífica. Así, por ejemplo, durante toda la época de relevancia del DASP, éste mantuvo un conflicto de poderes abierto con el Ministerio de Hacienda.

Durante el período examinado, comienza también a cobrar relevancia el desempeño de la función adaptación-evaluación y de coordinación a nivel del poder ejecutivo.

La Constitución de 1946 creó un Consejo Nacional de Economía como órgano consultivo e informativo, cuya competencia residía en estudiar la vida económica del país y sugerir al poder respectivo las medidas que considerare necesarias. La actividad más relevante realizada por el CNE residió en la producción de informes anuales sobre la situación económica, y de los que se ha dicho que estimularon, bien por el análisis estructural de la economía brasileña, ya por sugerencias específicas, el planeamiento económico global.<sup>111/</sup> A su vez, al interior del BNDE se creó un Departamento de Economía que pasó a cumplir funciones análogas.

3. A partir de 1956, el problema de la planificación se desplazó, en cuanto al foco de interés, hacia la idea del plan, y la aspiración a una dirección económica centralizada se fusionó con la idea de un ministerio de planificación, íntimamente vinculado a la noción de plan.

<sup>111/</sup> Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, op.cit., p.19.

El itinerario de esa idea es, a grandes rasgos, el siguiente: en 1956, durante el gobierno del Presidente Kubitschek, se creó un Consejo de Desarrollo a nivel presidencial, que condujo la elaboración y ejecución del Programa de Metas; en 1961, el presidente Quadros redefinió ese consejo en términos de una Comisión Nacional de Planeamiento (COPLAN), también directamente responsable ante el presidente. Durante la primera época del gobierno Goulart, adquirió preeminencia la posición de Ministro de Planeamiento, desempeñada por Celso Furtado como ministro sin cartera, pese a la subsistencia de la COPLAN, derogada formalmente sólo en mayo de 1964. En julio de 1963, el ministerio de planeamiento fue reemplazado por un nuevo órgano, la Coordinación de Planeamiento Nacional, que supuestamente continuaría la implementación del Plan Trienal. De estas experiencias la única exitosa es la del Consejo de Desarrollo, ligada al Programa de Metas.

Al comenzar el gobierno Castelo Branco, se designó Ministro Extraordinario de Planeamiento y Coordinación General a Roberto Campos, situación que se consolidó con la reforma administrativa de 1967 al crearse un Ministerio de Planeamiento y Coordinación General.

Desde 1967 hasta la fecha, el sector institucional diferenciado en términos de funciones de planificación dentro del conjunto de aparatos de estado sólo ha sido objeto de continuados esfuerzos de robustecimiento. No obstante, la evidencia que proporcionan tanto los análisis más rigurosos como la que se obtiene a un nivel más impresionístico, apuntan a la hipótesis de que las actividades desplegadas por el sector institucional formalmente orientado hacia la planificación no han tenido un sustento adecuado en centros efectivos de toma de decisiones; en otras palabras, el sector de planificación no se ha logrado constituir en una instancia de centralización efectiva de la actividad regulatoria estatal.

La peculiaridad que presenta este fenómeno es que él no es el reflejo de un hipotético debilitamiento del dirigismo estatal,

/posterior a

posterior a 1964 y producto del neoliberalismo que parece haber orientado a la economía brasileña desde entonces.

Por el contrario, durante los últimos quince años los centros estatales de decisión, constituidos en unidades de comando o control de los procesos sociales y económicos, han proliferado considerablemente.

Además, esa proliferación de centros de decisión ha ido acompañada de un robustecimiento del ejecutivo, producto del régimen autoritario: la formulación de las políticas se ha podido hacer casi en aislamiento de la sociedad civil, por medio de simples decretos del ejecutivo, con una eficacia antes inexistente y con un radio de acción prácticamente ilimitado; esa tendencia se acentuó aún más después de 1968, al conferírsele poderes más fuertes al ejecutivo.<sup>112/</sup>

Por otra parte, las tendencias hacia la consolidación de un centro de decisión hegemónico en la formulación, implementación y acompañamiento de las políticas, no han estado ausentes desde 1964: la peculiaridad reside en que sus dinámicas han soslayado, hasta muy recientemente, al sector de planificación.

Hasta 1967, durante el gobierno Castelo Branco, la conducción de la política económica estuvo a cargo de un binomio integrado por Roberto Campos y Octavio Gouveia de Bulhoes, el primero como Ministro de Planeamiento y Coordinación General y el segundo como Ministro de Hacienda. De esta manera, y quizás por primera vez - exceptuando la experiencia del Programa de Metas - se dio una dirección homogénea y estable de la política económica y social.<sup>113/</sup>

---

<sup>112/</sup> Wilson Suzigan, *Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica*, en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol.5, diciembre 1975, Nº2, pp.470-471.

<sup>113/</sup> R.M.Schneider, *The Political System of Brazil*, Columbia University Press, 1971, pp.149-150.

"Sintiéndose en gran medida libres de las consideraciones de viabilidad política que habían condicionado los anteriores esfuerzos de estabilización con los que habían estado asociados en una u otra capacidad desde el gobierno Dutra, Campos y Octavio Bulhoes adoptaron un punto de vista esencialmente 'tecnocrático' respecto de los complejos problemas de la política económica. Su diagnóstico no difería radicalmente del de los documentos de planificación anteriores, aun de aquellos del gobierno Goulart. El contraste significativo residía en la determinación del nuevo equipo de continuar hasta la plena implementación de las medidas, confiando en que el Presidente les extendería su pleno apoyo y que no sacrificaría las medidas de estabilización financiera frente a las inevitables protestas políticas del sector trabajo (sobre la congelación de salarios) y de los productores (sobre restricciones crediticias)...por propia admisión propenso al vicio 'no brasileño' de racionalidad excesiva, Campos estaba determinado a que, por una vez, unos planes técnicamente 'correctos' no se iban a diluir o a ser negociados frente a la crítica pública. Con Bulhoes como Ministro de Hacienda y con asociados profesionales cercanos, más que con políticos o financieros, a cargo del Banco de Brasil y el...BNDE, el gobierno disponía...de un equipo homogéneo y en gran medida armonioso..."

Ciertamente, la presencia de Bulhoes en el Ministerio de Hacienda es de gran importancia, ya que no sólo permitía neutralizar al rival clásico de un sector de planificación emergente, sino por la inversa, integrarlo plenamente a las tareas de gobierno.

Sin embargo, es indudable que la concepción de Roberto Campos asignaba a las tareas de planificación un alto grado de inclusividad y un gran alcance en la dirección económica, y que además depositaba una confianza significativa en la idea de planificación. Ello se transparenta en el tipo de racionalidad - global, comprensiva, formal - que subyace al Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social.<sup>\*/</sup>

A partir de allí, y considerando que en el binomio Campos-Bulhoes el primero parece haber jugado un papel dominante, se puede inferir que al sector de planificación le habría cabido una situación de privilegio en cuanto efectiva instancia centralizadora de la actividad regulatoria estatal.

---

<sup>\*/</sup> Véase la segunda parte de este trabajo.

Después de 1967, con el advenimiento del gobierno Costa e Silva, el cargo de Ministro de Planeamiento y Coordinación pasó a ser ocupado por Helio Beltrao, cuya concepción de la planificación parece haber sido mucho más restringida que la de Roberto Campos, y con un énfasis importante en funciones de administración pública propiamente tales.

Más importante que lo anterior es el hecho de que el nuevo ministro se integró a un equipo en que la posición dominante pasó a ser desempeñada por el Ministro de Hacienda, Antonio Delfim Netto 114/:

"La posición crítica de Ministro de Hacienda fue encargada a Antonio Delfim Netto...quien...habría de jugar un papel más importante...que su predecesor. Con la relativamente estrecha cooperación del presidente del Banco Central..., del presidente del Banco de Brasil,...y del presidente del (BNDE), Delfim se encontraba en una posición para implementar su programa más fuerte que la de ningún ministro de hacienda antes de 1964. Una de las razones básicas para la creciente influencia del Ministro de Hacienda fue el carácter del nuevo Ministro de Planeamiento... En agudo contraste con el extenso ámbito de la autoridad de Roberto Campos como miembro dominante del gabinete durante el gobierno Castelo Branco, este experimentado técnico en administración pública estaba destinado a jugar un papel menos relevante en el nuevo gabinete...(Beltrao) aceptó el alcance reducido del Ministerio de Planeamiento en el esquema administrativo del (gobierno) Costa e Silva."

Así, se abre un período, que va hasta 1973, que ha sido caracterizado en términos de una coordinación de facto de la política económica por el Ministro de Hacienda - Delfim Netto continuó en el cargo durante el gobierno Garrastazú Medici - ejercida en el ámbito del Consejo Monetario Nacional (CMN).

Este período de predominio del Ministerio de Hacienda presenta como principal rasgo el de la emergencia de un nuevo tipo de organización para la formulación y acompañamiento de la política

---

114/ R.M.Schneider, op.cit., p.209.

económica: los colegiados o consejos, integrados por ministros de estado y miembros de órganos económicos de cúpula.<sup>115/</sup>

Estas formas organizacionales tuvieron inicialmente el propósito de servir como órganos de política sectorial, pero algunas cobraron un peso específico mayor, entrando a subordinar a los propios ministerios.

Así, el CMN era originalmente un órgano de política monetaria, pero <sup>116/</sup>:

"...con la transferencia del centro de decisión de la política económica para el Ministerio de Hacienda, el CMN, bajo la presidencia del Ministro de Hacienda, se transformó en el verdadero órgano normativo de toda la política económica gubernamental y del acompañamiento global de esa política."

De esta manera, en un esquema de la estructura de autoridad característica del período, habría que distinguir cuatro niveles: un primer nivel, ocupado por el CMN; un segundo nivel, en el que se encuentran los restantes consejos interministeriales, cuyas resoluciones son vinculantes para los ministerios; un tercero, ocupado por los ministerios; y un cuarto, ocupado por las entidades más relevantes de la administración indirecta (autarquías, economías mixtas, fundaciones, empresas públicas). El Cuadro V muestra gráficamente esta estructura.

Una primera cuestión que es necesario discutir en relación con este período se refiere al grado de efectiva centralización que se alcanzó.

---

<sup>115/</sup> Jorge Vianna Monteiro, *Sobre a Teoria da Organização Econômica*, en *op.cit.*, passim; Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, *A Organização do Planejamento Econômico: O Caso Brasileiro*, en *op.cit.*, passim; Jorge Vianna Monteiro y Luiz Roberto Azevedo Cunha, *Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-1963)*, en *op.cit.*, p.23; Wilson Suzigan, *Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica*, en *op.cit.*, pp.470-471.

<sup>116/</sup> Wilson Suzigan, *Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica*, en *op.cit.*, p.471.

**Cuadro V**

**BRASIL - ORGANIZACION GUBERNAMENTAL:  
NIVELES DE DECISION 1967/1973**

---

**Consejo Monetario Nacional (CMN)**

**Consejo de Desarrollo Industrial (CDI)**

**Consejo Interministerial de Precios (CIP)**

**Consejo de Política Aduanera (CPA)**

---

**Ministros**

**Banco Central (BC), Banco do Brasil (BB),**

**Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)**

**Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB)**

---

**Fuente:** Jorge Vianna Monteiro, *Sobre a Teoria da Organização Econômica*, *op.cit.*, p.23.

/En efecto,



En efecto, se puede llegar inadvertidamente a la conclusión de que la hegemonía alcanzada por el Ministro de Hacienda a través del CMN y el resto del sistema de consejos interministeriales sobre la economía fue absoluto.

Si bien no se ha dispuesto de análisis empíricos para el período sobre esta materia, vale la pena puntualizar algunas consideraciones que implican introducir una nota de cautela en la apreciación del problema.

Primero, las posibilidades de control del Ministro de Hacienda tienen que haberse visto limitadas por su capacidad para colocar personas de su equipo - confiables y responsables ante él - en las diversas posiciones estratégicas.

El sistema de consejos interministeriales sienta la oportunidad - establece la base estructural formal, podría decirse - para que un determinado ministro adquiriera un marcado predominio, por su presencia simultánea en varios consejos. De hecho, en un sistema de esa naturaleza un buen indicador del poder ligado a la posición lo constituye el grado de esa presencia simultánea. Sin embargo, aún una persona con la capacidad de trabajo de Delfim Netto <sup>\*</sup> tiene que descansar en un conjunto de personas leales, que puedan decidir autónomamente dentro de la lógica de la conducción y lo suficientemente criteriosas como para consultarla cuando sea del caso.

Un indicio de que esa órbita de influencia se agota, lo constituye el hecho de que Delfim Netto, convertido ahora en Ministro-Jefe de la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN), estaba encontrando dificultades en septiembre de 1979 para proveer puestos en órganos vinculados o integrantes de SEPLAN.

---

<sup>\*</sup> Al parecer, ingrediente importante de su carisma, según resultó de varias entrevistas llevadas a cabo en Brasilia, en septiembre de 1979.

En segundo lugar, se tiende a tener la imagen de que en un sistema como el brasileño el sector público y el conjunto de aparatos de estado son un bloque monolítico. Si bien el conjunto descansa en una comunalidad de orientaciones y sentidos básicos, hay a la vez tendencias antagónicas, intereses contradictorios y lucha intra-burocrática, en último caso, por una especie de disposición "natural" a buscar el robustecimiento y expansión del propio sector - o por lo menos a conservar las posiciones y atribuciones presentes - sino por determinaciones generales más ideológicas: una administración no es nunca un mecanismo, con todas las piezas bien encajadas y lubricadas.

Así, en el interior del sistema de consejos interministeriales, pese a la clara predominancia del CMN, se ha destacado el peso específico que adquirió el Consejo Interministerial de Precios (CIP) 117/, de donde se infiere que, o bien el CIP es redundante - en el caso de su control absoluto desde Hacienda - dada la existencia del CMN, o que existieron focos de influencia diferenciados de Hacienda y el CMN.

Por otra parte, en un estudio empírico sobre el sistema de gobierno por colegiados en el período, se sienta la siguiente proposición referida a la "vida interna" del sistema 118/:

"Por necesidades del control de la política económica, se observó una vinculación ejecutiva de los colegiados al Ministerio de Hacienda. Resultan de allí ciertas ineficiencias 'microeconómicas' en esa organización, tales como: una división de áreas de influencia entre algunos ministerios; las instrucciones bajan a los demás niveles de la organización revestidas de la 'autoridad' del expedidor, introduciendo un régimen de canales prioritarios, o de 'selectividad de instrucciones'."

117/ Wilson Suzigan, *Industrialização e Política Económica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica*, en *op.cit.*, p.471; sobre el CIP, véase Dionisio Dias Carneiro Netto, *Política de Controle de Preços Industriais - Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira*, en F. Rezende *et. alii*, *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, *op.cit.*, p.152 y ss.

118/ Jorge Vianna Monteiro, *Sobre a Teoria da Organização Económica*, en F. Rezende *et alii*, *op.cit.*, p.26.

Aun cuando esa proposición subraya la influencia preponderante de Hacienda, lo que no está en cuestión, la imagen que proporciona es la de un sistema con un componente importante de feudalización de la influencia, hipótesis que parece bastante plausible si se considera que con posterioridad a 1973, al desaparecer la centralización que se daba de facto en Hacienda, la evidencia disponible apunta a un orden de cosas bastante desarticulado.

De este modo, la conclusión a que se podría llegar es que el Ministerio de Hacienda significó un importante foco de centralización durante el período, pero de ninguna manera una instancia centralizadora absoluta.

Un segundo problema que plantea este fenómeno de centralización es el de las condiciones que lo posibilitan, no tanto en términos de las bases de poder en que descansa, sino más bien en referencia a la especificidad institucional del fenómeno: ¿por qué el Ministerio de Hacienda, y no el sector de planificación? Obviamente, lo primero tiene que ver con las características personales de la persona que ocupó el cargo y con su representatividad social y política.

Descartando la hipótesis de un resultado puramente accidental \*/ lo primero que se puede destacar es el componente monetarista de la política económica implementada: dada la importancia de ese componente, parecería natural que se buscara robustecer el centro de decisión al que están clásicamente asociados los instrumentos financieros de política.

Quizás de mayor importancia que lo anterior sea la concepción de la planificación sustentada, no tanto en términos de la visión más "administrativista" defendida por el Ministro de Planeamiento durante el gobierno Costa e Silva, sino más bien en cuanto a la versión

---

\*/ No porque deba descartárselo a priori, sino porque ella no exige de explorar otras hipótesis de naturaleza más "determinacionista". En definitiva, sólo una investigación empírica en profundidad permitiría elegir entre unas y otras.

específica de la lógica de la intervención estatal que es característica del entonces Ministro de Hacienda.

En efecto, pese al consenso básico que une a la tecnoburocracia en torno a dos rasgos esenciales del sistema - su carácter capitalista y la necesidad de la intervención estatal planificada - es posible distinguir dos visiones rivales en torno a la connotación de la idea de planificación.

La primera, históricamente quizás expresada de modo más patente por Roberto Campos, podría calificarse de más racionalista (y, en un cierto sentido, de más mecánica). Desde este punto de vista, el problema fundamental de la planificación es científico-técnico: la dificultad se resuelve primordialmente por vías analíticas, mediante una expresión adecuada de la legalidad inmanente al movimiento de la economía, de la cual se puede inferir una intervención racional sobre ese movimiento. Así, los fenómenos políticos pasan a ser un residuo - en sentido paretiano - quizás inerradicable, pero que no afectan a lo esencial del problema: desde una actitud "ingenua", se los puede ignorar o reclamar que se los elimine; en una perspectiva más "realista" es posible resignarse ante su presencia, o buscar una división del trabajo en que otros se hagan cargo de ellos.

La segunda visión podría etiquetarse de pragmática, o por lo menos esa es la noción que en la cultura política brasileña se ha tendido a asociar con ella. El propio Delfim Netto le ha dado una formulación sintética y plástica, al responder en 1967 a críticas formuladas por Roberto Campos 119/:

"La implementación de una política económica requiere de una gran dosis de suerte, mucho oficio y un duro esfuerzo... Cuando se aplican soluciones hipotéticas siempre hay que tener presente la existencia de márgenes de error."

119/ R.M. Schneider, op.cit., p.217. /Desde este

Desde este punto de vista, privilegiar al sector de planificación en cuanto locus institucional en el que tiene su residencia una racionalidad global, actual o potencial, de naturaleza superior - esto es, un saber válido sobre la economía y la sociedad, del que se infiere una práctica científicamente avalada - es un sinsentido.

En efecto, puesto que esa racionalidad es dudosa, y dado que la acción es una mixtura de ingredientes, de entre los cuales la buena o mala fortuna no es al menos importante, el sector de planificación es perfectamente intercambiable con otros centros de decisión para la finalidad de intentar un proceso de centralización de la actividad estatal, salvo que existan otros elementos en la situación que hagan aconsejable inclinarse por planificación, o que indiquen la conveniencia de dejar a Planificación en una posición subordinada.

Según se indicó en otro lugar de este trabajo \*/ una hipótesis plausible que puede dar cuenta de la preferencia por Hacienda revelada en el período 1967-1973, dice relación con el tipo de vínculos que se establecen entre sector público - esto es, tecnoburocracia o burguesía de estado - y sector privado - las capas sociales ligadas a la gran empresa privada (nacional, multinacional o nacional-multinacional).

En la constelación ideológica tecnoburocrática, no es sólo el "estatismo" o el expansionismo estatal el rasgo dominante; la tecnoburocracia tiende también a asumir un punto de vista más globalizante respecto del proceso de acumulación, y representa por tanto intereses generales - con mayor rigor, exigencias generales - en relación con ese proceso. Ello encuentra su expresión en la noción de una intervención planificada en la economía, y es por eso que la idea de planificación y las prácticas de planificación son connaturales a la tecnoburocracia: ellos constituyen el punto de vista tecnoburocrático por excelencia.

---

\*/ Véase la segunda parte de este trabajo: II, parágrafo A.

De esta manera, tanto en términos de una estricta lógica de poder como en razón de su propia naturaleza y función, el sector de planificación va a ser un locus institucional privilegiado por la tecnoburocracia: es allí donde puede llegar a adquirir su máxima fortaleza, y a alterar significativamente las relaciones entre los sectores dominantes.

Si para el sector privado toda expansión estatal es peligrosa - algo sobre lo cual los distintos tipos de discurso siempre hacen hincapié, independientemente de cuál sea el sentido efectivo del proceso - más lo es una creciente preponderancia del sector de planificación en el seno del estado. De allí surge la necesidad de un equilibrio: no se puede negar o rechazar al sector de planificación - o porque es necesario, o porque ello implicaría atentar contra un interés tecnoburocrático esencial, o ambas cosas a la vez - pero es necesario limitarlo, estableciendo e institucionalizando centros de decisión que lo contrabalanceen.

De esta manera, sería posible individualizar condiciones más generales que explicarían la relativa hegemonía de Hacienda durante el período 1967-1973.

4. Con el advenimiento del gobierno Garrastazú Medici en 1969, el Ministerio de Planeamiento pasó a ser conducido por Joao Paulo dos Reis Velloso, quien había estado a cargo primero del Escritorio de Pesquisa e Analise Economica (EPEA) y después de IPEA - cuando el primero se transformó en el segundo - tanto durante el período de Roberto Campos como más tarde bajo Helio Beltrao.

Al parecer, Velloso tenía vínculos más estrechos con la escuela de pensamiento representada por Roberto Campos, y en razón de ello pudo servir de puente entre los sectores "castelistas" y el sector tecnocrático más nacionalista. Pero a la vez, de ser ello así, la concepción de la planificación sustentada por Velloso debe haber sido más racionalista y comprensiva que la de su predecesor, y tiene que haber apuntado a un fortalecimiento del sector de planificación.

/En todo

En todo caso, hasta 1974 sólo parecen haberse introducido dos reformas importantes en el sector de planificación, sobre las que es difícil indicar en qué sentido pueden haber modificado la posición del sector en cuanto centro de decisión: por una parte, la instauración del Programa de Acompañamiento de la acción gubernamental y su posterior extensión al seguimiento de los planes nacionales; por otra, la creación en 1972 del Sistema de Planeamiento Federal.<sup>120/</sup>

Con el advenimiento del gobierno Geisel, el cargo de Ministro de Hacienda lo ocupó Mario Henrique Simonsen y, conjuntamente con el fin de la hegemonía de ese ministerio y el CMN, se produjeron cambios formales importantes en el sector de planificación. Es posible que esos cambios se expliquen en términos de una concepción compartida por Velloso y Simonsen, caracterizada por un énfasis en el papel de la racionalidad económico-administrativa.

En efecto, en virtud de la ley Nº6036, de primero de mayo de 1974, se suprimió el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y se creó en su reemplazo la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN), como órgano de asesoramiento inmediato del Presidente de la República. A la vez, la misma ley instituyó un Consejo de Desarrollo Económico (CDE), presidido por el propio Presidente de la República, e integrado por el Ministro de Hacienda, el de Industria y Comercio, el de Agricultura, el de Interior y por el Ministro-Jefe de SEPLAN, quien actúa como Secretario General del Consejo.

Posteriormente, por Ley Nº6118 de nueve de octubre de 1974, se creó un Consejo de Desarrollo Social (CDS), presidido también por el Presidente de la República, e integrado por los Ministros de Educación y Cultura, Trabajo, Salud, Interior, Previsión y Asistencia Social y el Ministro-Jefe de SEPLAN, que es su Secretario General.<sup>121/</sup>

---

<sup>120/</sup> Véase: Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., Anexo I.

<sup>121/</sup> Ibid.

Desde el punto de vista de la potencial influencia vinculada al cargo, el cambio más decisivo dice relación con el status institucional del nuevo ministro de planeamiento. En efecto, el Jefe de SEPLAN es Ministro de Estado titular del órgano, y como tal es Ministro-Jefe, asesor inmediato del Presidente, al mismo nivel que el Ministro-Jefe del Gabinete Civil, el Ministro-Jefe del Gabinete Militar - la Presidencia de la República está constituida esencialmente por ambos gabinetes - el Ministro-Jefe del Servicio Nacional de Informaciones y el Ministro-Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Este status de Ministro-Jefe diferencia al titular de planificación de los restantes ministros y le permite una relación mucho más inmediata con el Presidente de la República y una interacción muchísimo más frecuente con él.

La frecuencia de esa interacción queda palmariamente expuesta en la existencia de una institución - cuyo grado de formalidad no ha sido posible de determinar - consistente en reuniones diarias del Presidente de la República con el Ministro-Jefe del Gabinete Civil, el Ministro-Jefe del Servicio Nacional de Informaciones y el Ministro-Jefe de SEPLAN.

Por la inversa, los restantes Ministros sólo gozan de la vía clásica de acceso al Presidente: el tradicional despacho.

Un tercer rasgo que presenta la reforma es la de mantener para el Ministro-Jefe de SEPLAN la calidad de coordinación general. En cuanto a coordinación, el Ministro-Jefe tiene varias atribuciones específicas: 1) auxiliar directamente al Presidente de la República en la coordinación, revisión y consolidación de los programas sectoriales y regionales y en la elaboración de la programación general de Gobierno; 2) asistir al Presidente en la coordinación del sistema de planeamiento, presupuesto y modernización administrativa, incluso en lo tocante al acompañamiento y ejecución de los planes nacionales de desarrollo; 3) asistir al Presidente en la coordinación de medidas relativas a política de



desarrollo económico y social; 4) asistir al Presidente en la coordinación de la política de desarrollo científico y tecnológico, principalmente en sus aspectos económico-financieros; 5) asistir al Presidente en la coordinación de asuntos afines o interdependientes que interesan a más de un ministerio.

Esa última atribución es importante porque la ley dispone que en esos casos el Ministro Coordinador formulará soluciones para la decisión final del Presidente de la República, aun cuando este último puede designar para el caso específico a un ministro distinto del Ministro-Jefe de SEPLAN.

De esta manera, el sector de planificación quedó considerablemente robustecido por lo menos en tres aspectos: por sus amplias atribuciones de coordinación; porque el Ministro-Jefe ocupa una posición estratégica en dos Consejos interministeriales de coordinación general y de nivel presidencial, que abarcan tanto el área económica como la social; y en razón de que ese Ministro Jefe dispone de canales de acceso privilegiado al Presidente de la República.

Esta nueva estructura se integró al sistema de gobierno por consejos interministeriales que preexistía, sólo que ahora, al finalizar la hegemonía relativa del Ministerio de Hacienda, el CMN se vio desplazado, en cuanto consejo interministerial del primer nivel, por el CDE.<sup>1/</sup>

Así, por ejemplo, los niveles de decisión para el sector industrial durante el período 1974-1978 podrían haber sido los siguientes: un primer nivel, ocupado por el CDE como institución coordinadora; un segundo nivel ocupado por una institución ejecutiva, centro del sistema, el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI), y otros consejos interministeriales: por ejemplo el Consejo Interministerial de Precios; un tercer nivel ocupado por los ministerios (Hacienda, Industria y

---

<sup>1/</sup> El CDS debe desempeñar una función similar en cuanto a política social.

/Comercio, etc.);

Comercio, etc.); y un cuarto nivel ocupado por diversas instituciones que se pueden clasificar como sectoriales, regionales, específicas o de apoyo financiero. Teóricamente, el CDE establece las directrices generales por medio de exposiciones de motivo y resoluciones. 122/

La pregunta que cabe hacer es si los cambios introducidos en 1974 y el consiguiente reforzamiento de la posición del sector de planificación, implicaron efectivamente la consolidación de una nueva instancia de centralización.

Parece existir consenso sobre el hecho que la hegemonía relativa de Hacienda desapareció - o se atenuó considerablemente - pero la escasa evidencia existente no trasluce precisamente un orden de cosas en que esa hegemonía se haya desplazado hacia planificación.

Así, respecto del sector industrial, cuya estructura de gobierno se acaba de bosquejar recién, se ha dicho lo siguiente 123/:

"El cuadro institucional... es extremadamente complejo. Se presenta fragmentado, con las instituciones actuando de forma compartimentalizada, con una articulación precaria y sin... coordinación. ... Hay superposición de funciones (en cuanto al análisis de proyectos, por ejemplo, entre las instituciones de política sectorial, regional, financiera y, a veces, específicas), conflictos e inconsistencias de criterios y objetivos. Y esos conflictos e inconsistencias... tienen "costos", representados por la mala asignación de recursos financieros y de incentivos fiscales... El CDE, que fue creado para, entre otras cosas, ejercer (una) coordinación, se ha limitado a trazar directrices que alcanzan apenas a algunos sectores industriales".

122/ Véase: Jorge V. Monteiro y Luiz Roberto A. Cunha, A Formulação da Política Industrial no Brasil; y Wilson Suzigan, Política Industrial no Brasil, ambos en: Industria: Política, Instituições e Desenvolvimento, Wilson Suzigan ed., IPEA/INPES, monografía N°28, 1978.

123/ Wilson Suzigan, Política Industrial no Brasil, en op.cit., pp. 51-52.

El problema reside en la inexistencia de investigaciones para ese sector - u otros, en subsidio - durante el periodo 1967-1973, que permitieran determinar si la unánimemente reconocida hegemonía de Hacienda significó una situación diferente.

En todo caso, se reconoce la existencia de algún grado de eficacia coordinadora al CDE para algunos subsectores industriales y, por otra parte, es posible que el enjuiciamiento se haga respecto de patrones de referencia demasiado exigentes.

Se podría entonces avanzar la hipótesis de que, con posterioridad a 1973, desapareció el efecto centralizador que se proyectaba desde Hacienda y el CMN, sin que el sector de planificación pudiera constituirse en un centro de decisión análogo, o en todo caso constituyéndolo sólo de un modo atenuado.

De esta manera, se podría decir que entre 1974-1978 se produjo una relativa fragmentación y dispersión de centros de decisión.

Por otra parte, esa situación ha sido vista, en el caso específico del sector industrial, como favorable para el sector empresarial 124/:

"Se podría argumentar que esa complejidad y fragmentación...interesan al empresario... (Es) evidente que la fragmentación beneficia al empresario, que así (tiene) asegurado un mayor número de puertas de acceso a las llamadas 'prebendas estatales'." 1/

Independientemente de lo que se piense acerca del costo involucrado en esa ganancia en razón de la verdadera maraña burocrática en que el empresario tiene que moverse, hay aquí un claro ejemplo de como el "interés" general del proceso de acumulación, tutelado por el estado y siendo la planificación el instrumento por excelencia de esa tutela, puede entrar en contradicción con los diversos intereses específicos que se agrupan en el sector privado.

124/ Wilson Suzigan, Política Industrial no Brasil, en op.cit., pp.51-52.

1/ En el original: benefícios do Estado.

Con el advenimiento del gobierno del presidente Figueiredo, el cargo de Ministro-Jefe de SEPLAN fue ocupado por algunos meses por Mario Enrique Simonsen, para ser sucedido en agosto de 1979 por Antonio Delfim Netto. Pese al corto tiempo que separa este trabajo de los sucesos indicados, existe por un lado la impresión de que el ex Ministro de Hacienda puede sacar un gran partido de las oportunidades que conlleva el cargo, y por otro hay evidencia de una clara intención de convertir al sector de planificación en una instancia centralizadora.

En efecto, con fecha 26 de septiembre de 1979, se creó por decreto presidencial un nuevo órgano dentro de SEPLAN: la Secretaría Especial de Asuntos Económicos, con la finalidad de asesorar al Ministro-Jefe en la formulación de la política económica y en el acompañamiento de su ejecución.

Las atribuciones de esta Secretaría Especial permiten al Ministro-Jefe el control de los instrumentos principales de política de que tradicionalmente dispone Hacienda. Como consecuencia, ese último ministerio quedó relegado a un lugar secundario, y SEPLAN pasó a contar con un órgano directamente ligado a la ejecución de la política económica.

Por otra parte, a fines de octubre se agregó un órgano adicional a SEPLAN: una Secretaría de Control de las Empresas Estatales, incidiendo en un área estratégica para el conjunto de la economía y su control.

Así el fantasma del super-ministro y el super-ministerio, que encuentra sus raíces ya en los intentos de centralización del Estado Novo, adquiere finalmente corporeidad.

Ahora bien, ello puede tener efectos importantes en el contexto institucional brasileño, trayendo consigo repercusiones insospechadas.

---

\*/ Durante el período que fue Ministro de Agricultura, Delfim Netto logró desplazar a la Comisión Interministerial de Precios, creando una Coordinadora de Abastecimiento y Precios. La CIP venía actuando desde 1968.

Por un lado, ese proceso implica la unificación de las funciones de adaptación-evaluación, coordinación y decisión: institucionalmente, SEPLAN deja de estar limitada a la asesoría y coordinación globales, y pasa a ser también una agencia ejecutiva. Lo importante es la conjunción de ambos aspectos: las nuevas capacidades ejecutivas, unidas a las funciones de coordinación adquiridas en 1967 y reforzadas en 1974, transforman a SEPLAN en un centro de decisión que torna casi superfluo al conjunto restante de sectores y los relega a una posición de estricta subordinación. En las experiencias latinoamericanas de planificación, probablemente se trata de una situación inédita.

Por otro, este proceso de centralización y concentración de poder no puede menos que terminar con el sistema de gobierno por consejos interministeriales que se instauró a partir de 1967.

Ese sistema supone un grado significativo de dispersión en el proceso de toma de decisiones y una autonomía relativa de los diversos centros de toma de decisión que lleguen a existir. El nuevo carácter que va asumiendo SEPLAN indudablemente tendería a dar preeminencia a una estructura de autoridad verticalista, con una jerarquización, unas líneas de mando y canales formales para el flujo de información bien definidos.

Frente a la pregunta de cómo explicarse este proceso, se podrían ensayar algunas respuestas, obviamente no sólo tentativas sino fundamentalmente especulativas.

Así, se podría ver en él un intento de imponer una racionalidad a la gestión gubernamental, en pos de metas de mayor eficiencia y a partir de un enjuiciamiento negativo de la situación existente (análogo, por ejemplo, al diagnóstico arriba transcrito sobre la situación en el sector industrial).

No obstante, resulta bastante claro del contexto global en que se da el proceso, que éste tiene nítidas connotaciones de lucha por

/el poder

el poder o, a lo menos, de aspiraciones a conquistar poder.<sup>124/</sup>

En ese sentido, se podría arguir que la elección del sector de planificación como instancia centralizadora es puramente contingente: la reforma de 1974 asoció a la posición de Ministro-Jefe de SEPLAN un conjunto de oportunidades que otorgaron al sector de planificación ventajas comparativas en cuanto candidato a centro de decisión hegemónico, pero de no haber intervenido esa reforma la opción podría haber sido distinta.

Sin embargo, aun si se acepta esa hipótesis, habrá que convenir que la elección puede ser rica en consecuencias.

En efecto, las potenciales mudanzas de orden institucional que ella puede acarrear, significarían en definitiva una ruptura del equilibrio entre sector público y sector privado, entre tecnoburocracia y gran empresa privada, puesto que él reposaba en la disociación entre las funciones no ejecutivas, que eran características de las prácticas de planificación, y la función decisoria.

Aparentemente, la gran ganadora en esta ruptura sería la tecnoburocracia, que vería consolidado el poder del sector institucional que es su criatura específica y en términos del cual naturalmente se expresa.

En este punto, vale la pena recordar una hipótesis avanzada por Carlos Estevam Martins hacia 1975.<sup>125/</sup> Según ese autor, habría de llegar un momento en la progresiva transformación de la tecnocracia en burguesía de estado, en que se haría imperativo para el sector privado intentar un control bastante más rígido de su actividad, lo que necesariamente tendría que hacerlo actuando a través del estado.

---

<sup>124/</sup> Lo que no excluye la hipótesis de la aspiración a una mayor racionalidad, puesto que la consecución de esa meta supone la adquisición de la capacidad de implantarla, y usualmente los obstáculos son otras voluntades, no sólo dificultades técnicas.

<sup>125/</sup> Carlos Estevam Martins, op.cit., pp.279 y ss.

A su vez, ello colocaría al sector privado en el dilema de verse forzado a vigorizar el grado y la calidad de la intervención estatal, robusteciendo precisamente al sector que se trata de controlar.

Es en razón de ese dilema que el problema de la persona que conduce y vehiculiza ese proceso se torna especialmente importante: para el sector privado ese proceso, aun cuando sea necesario, sólo es aceptable bajo una conducción que garantice una capacidad amplia de representación de los diversos sectores incluidos en el bloque en el poder y una flexibilidad que asegure la permanencia de las relaciones constituidas.

A la luz de esa hipótesis, adquiere relevancia el hecho de que una de las primeras medidas adoptadas en el proceso de centralización apunte a un mayor control de las empresas estatales.

El estatuto legal bajo el cual han estado operando esas empresas desde fines de la década pasada es por una parte un motivo de orgullo para el sector privado, en cuanto implica la consagración de la eficacia de principios liberales o "privatistas" en la gestión económica, pero por otra es también una amenaza o disfuncionalidad potencial, bien porque encierra un peligro de competencia incontrolada, apoyada en el estado, o porque impide solucionar problemas más generales del sistema (por ejemplo, aumentar la capacidad estatal de generación de empleo, lo que en última instancia tiene que ver con la preservación de la legitimidad del sistema).

Obviamente, el dilema en definitiva subsiste, en términos de la tendencia reflejada en ese conocido truismo - no por eso menos razonable - que afirma que los hombres pasan, pero las instituciones quedan.

Un último punto que conviene destacar dice relación con el tipo de conclusiones que se pueden extraer de esta experiencia de encuentro del sector de planificación con funciones ejecutivas, ya que ese problema se percibe como básico en el ámbito de las experiencias de planificación en la región.

/Una primera

Una primera conclusión, cuya trivialidad variará según la audiencia que se tome por referencia, subrayaría la importancia de la especificidad del contexto socio-político y la influencia tanto de condiciones de posibilidad generales como de procesos de naturaleza más coyuntural, lo que no parece ser particularmente halagüeño en una perspectiva de construcción institucional.

Lo que sí parece posible de generalización es la afirmación sobre la importancia de la persona que conduzca el proceso de unificación de las funciones no ejecutivas con las ejecutivas, y de su equipo, en cuanto a capacidad y talento político y a su grado de representatividad. Naturalmente, la naturaleza concreta de esa representatividad será variable según el contexto.

Lo mismo es válido para el funcionamiento efectivo de una instancia de centralización: en definitiva, no es posible separar la autoridad y legitimidad del "expedidor" de la orden, en cuanto características personales y peculiares suyas, de su posición formal; en la práctica, se dan inseparablemente fusionadas. En el fondo, un Delfin Netto no es fácilmente sustituible.

El problema reside en que, de tanto pensar las realidades socio-políticas contemporáneas en términos del concepto de dominación legal, se ha llegado a concebir el tipo ideal como descriptivo: lo que en Weber era un recurso del método, fue reificado y se pasó a referirlo a realidades concretas sin más.\*/ No obstante, el mundo es altamente más personalizado de lo que ese error conduce a suponer.

---

\*/ "Se obedece, no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se deba obedecer. También el que ordena obedece, al emitir una orden, a una regla: a la "ley" o al "reglamento" de una norma formalmente abstracta". (Weber, Economía y Sociedad, (FCE, 1969), T. II, p.707).



#### IV. LA CRISIS DEL MODELO MECANICO Y EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES NO EJECUTIVAS

1. Usualmente, se ve en el sector de planificación y en las prácticas de planificación que éste lleva a cabo, un agente de transformación y cambio en el dominio social y económico.

Ese punto de vista supone que es posible diferenciar, por lo menos para fines analíticos, entre sociedad y economía por una parte, y estado conjuntamente con actividad estatal por otra, en cuanto ámbitos distintos que no se confunden o fusionan, pero a la vez supone también que en toda práctica de planificación es necesario asumir o postular - de manera explícita o implícita - algún tipo específico de relación entre el sector de planificación y la realidad socio-económica.

Si se hubiera atendido a los problemas que estuvieron presentes en los debates que surgieron al emerger la experiencia de la planificación a la vida contemporánea, se habría concluido que esa relación es problemática y que probablemente está plagada de dificultades. Desafortunadamente, esos debates fueron al parecer relegados al olvido, y la tendencia posterior se tradujo en concepciones del problema demasiado simplificadoras.

En efecto, hacia la segunda mitad de la década de los veinte se produjo en la Unión Soviética una confrontación entre dos corrientes de pensamiento, designadas de teleológica y genética, cuyos términos son sintéticamente los siguientes 126/:

"Toda planificación ... de representar un compromiso entre dos principios, que en las discusiones soviéticas llegaron a ser conocidos como principios 'genético' y 'teleológico'. El primero enfatiza la situación existente: las fuerzas del mercado, la escasez relativa de los factores, tasas de retorno, rentabilidad. El segundo refleja un deseo de cambiar las proporciones y el tamaño de la economía, de maximizar el crecimiento, de enfatizar una estrategia de desarrollo más que una adaptación a las circunstancias. El conflicto entre las dos actitudes, tanto en el plano teórico como en el práctico-político, se intensificó en la segunda mitad de la década. Naturalmente, ninguna de las partes pasaba

---

126/ Alec Nove, op.cit., p. 132.

por alto la necesidad de algún tipo de reconciliación de los principios opuestos ... un plan que ignorara la situación existente estaba condenado al fracaso; un plan que no fuera más allá de las demandas del presente inmediato era patentemente inadecuado".

Lo que interesa destacar de este debate es el supuesto, compartido por las dos corrientes en pugna, de que la economía no es un medio totalmente plástico y perfectamente maleable; sino que por el contrario presenta resistencias y ofrece fricciones significativas a la acción de una voluntad política de transformación o de ordenación.

La evolución posterior de las experiencias socialistas de planificación, como asimismo la degradación e ideologización que caracterizaron al debate intelectual a partir de los treinta, condujeron a soslayar la consecuencia general más importante que se puede extraer de esas confrontaciones: la necesidad de concebir la relación entre intervención es total y vida socio-económica de un modo lo suficientemente complejo como para rescatar adecuadamente la tensión entre los dos polos de esa relación.

De esta manera, las actividades de planificación vinieron a ser conceptualizadas en términos de un modelo, que a falta de mejor etiqueta, puede designarse de modelo mecánico. A su vez, las prácticas mismas de planificación se vieron permeadas por esas ideas, y el modelo mecánico pasó a constituirse en la orientación básica en este dominio.

No obstante, ni la creciente sofisticación formal de esas concepciones mecánicas, ni el empleo de la más brutal coerción, pueden eliminar esa capacidad básica que ofrecen la sociedad y la economía, y en consecuencia las prácticas de planificación, al enfrentar las resistencias y fricciones que se le oponen, incurre en desaciertos y fracasos parciales de los que no puede dar cuenta. Aún así, es indudable que el camino hacia el reconocimiento del error básico que subyace a las concepciones mecánicas ha sido largo.

En el campo del pensamiento y la investigación económicos, la influencia del modelo mecánico podría mostrarse recurriendo a múltiples ejemplos. Uno de ellos, particularmente ilustrativo, lo constituye la

/discusión que

discusión que tuvo lugar en Hungría durante la década pasada, tal como ella ha sido caracterizada por Kornai. <sup>127/</sup> Según Kornai, ese debate se caracteriza por la presencia, entre otras, de dos actitudes polares típicas. Para la primera: <sup>128/</sup>

"El sistema altamente centralizado de administración económica tal como se ha desarrollado hasta ahora bajo el socialismo, debería mantenerse conjuntamente con la planificación central de los procesos económicos parciales bajando hasta los más diminutos detalles y con la fijación central de todos los precios - pero todo esto debería efectuarse de ahora en adelante por medio de la programación matemática. Debería instalarse una red nacional de centros de computación intercomunicados, y entonces se podría sujetar al conjunto de la economía a una planificación detallada, basada en modelos matemáticos".

Hay que destacar que la naturaleza mecánica de esta visión no se agota en el marco de una economía de dirección central imperativa, y que tampoco es incompatible con concepciones no socialistas de la planificación que defiendan o postulen una naturaleza esencialmente capitalista para la economía.

Así, por ejemplo, el paradigma de planificación que aparentemente ha inspirado las experiencias de planificación en algunos países europeos capitalistas, como asimismo la actitud racionalista frente a la planificación que anteriormente se identificaba en el clima intelectual brasileño oficial, padecen de ese vicio de mecanicismo.

La supresión más clara de esa actitud racionalista frente a la planificación es el Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, elaborado bajo la dirección de Roberto Campos. Véase la segunda y tercera partes del presente trabajo.

Según es bien sabido, la emergencia de las economías centralmente planificadas llevaron a una reacción liberal, que enfatiza la necesidad

---

<sup>127/</sup> J. Kornai, Mathematical Planning of Structural Decisions, North Holland, 1975, pp. 376-381.

<sup>128/</sup> J. Kornai, op.cit., p. 378.

de un predominio absoluto o hegemonía del mercado. De acuerdo a Kornai, la otra actitud polar en términos del debate húngaro posee precisamente ese rasgo: 129/

"La asignación de recursos, y con ella la formación de los precios, debería dejarse al mecanismo del mercado. La planificación económica centralizada no demostró en el pasado ser suficientemente racional - debería, por tanto, circunscribirse dentro de límites estrechos o abandonársela completamente. Tampoco puede la introducción de modelos matemáticos alterar estas características negativas de la planificación. Los modelos de la economía matemática no son realistas y sólo pueden ser considerados un pasatiempo intelectual interesante, totalmente fuera de contacto con el funcionamiento efectivo de la economía".

En apariencia, esta posición zanja el problema de la tensión entre economía y actividad estatal de una manera radical, afirmando la opacidad absoluta de la primera. Sin embargo, hay que destacar que a ella subyace una concepción tan mecanicista como la que es propia de la primera: formalmente, lo que las separa es lo mismo que diferencia a un modelo newtoniano de uno maxwelliano, aunque ello no obsta a que de esa diferencia se deriven consecuencias ideológicas y pseudo-prácticas de importancia.

La influencia del modelo mecánico ha venido experimentando un significativo deterioro, no sólo en virtud de embates intelectuales, sino también por la creciente conciencia de sus inadecuaciones a la realidad derivada de los fracasos y desaciertos a que conduce.

En el dominio económico, la posición que adopta Kornai al resumir el debate húngaro es expresiva del nuevo orden de cosas que parece estar constituyéndose: 130/

"En mi opinión, (la segunda posición) es anacrónica. Se está tanto sobrevaluando la perfección del mecanismo del mercado como subestimando los logros científicos modernos ... Si esa (visión) puede caracterizarse como una noción décimonónica ingenua, un optimismo ingenuo en el mecanismo del mercado, la primera es

129/ J. Kornai, op.cit., p. 377.

130/ J. Kornai, op.cit., pp. 377-379.

/ciertamente una

ciertamente una visión ingenua de este siglo, un optimismo ingenuo en la computadora. Sus representantes incluyen a matemáticos que nunca han experimentado directamente el carácter infinitamente intrincado de la realidad económica, o economistas prácticos cuyo conocimiento de los métodos matemáticos deriva de la literatura de promoción ... Sólo aquellos que se encuentran comprometidos con la aplicación práctica de los métodos de planificación matemática saben lo distantes que se encuentran de la perfección. Se requieren esfuerzos inmensos aún para la construcción y solución de un sistema de ecuaciones que involucra sólo varios cientos de productos agregados, con apenas una o dos variantes tecnológicas para cada uno y tomando en consideración unos pocos miles de relaciones dentro de la economía ... (Por otra parte), la economía se encuentra en movimiento continuo: todas las condiciones externas están continuamente cambiando, y por consiguiente las decisiones tienen que ser tomadas continuamente... En mi opinión, una economía moderna, no puede prescindir ni de la planificación ni del mecanismo de mercado".

El modelo mecánico no sólo impregnó la dimensión más económica de la idea de planificación, sino igualmente sus aspectos más organizacionales o de administración pública: la planificación no es sólo administración de las cosas; primordialmente, es administración de los hombres y requiere de un diseño institucional que se haga efectivo en un conjunto de prácticas político-administrativas.

En general, el impacto del modelo mecánico en la dimensión organizacional de la planificación ha sido multifacético y profundo, y constituye un tema que está comenzando a ser explorado en términos de las realidades institucionales de los países de la región. <sup>131/</sup>

Por otra parte, la reacción teórica contra las concepciones mecanicistas en este ámbito comenzaron a producirse en las dos últimas décadas precedentes, notoriamente en la obra de Herbert Simon, y ha comenzado a influir en América Latina a través de autores como A. Wildavsky.

Wildavsky fue mencionado en este contexto por un funcionario de un sistema de planificación estadual en Brasil.

---

<sup>131/</sup> Véase: Las Empresas Estatales en América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (versión preliminar).

Para los fines de este trabajo, se puede caracterizar el impacto organizacional del modelo mecánico en cuanto a dos rasgos presentes en las concepciones dominantes.

Primero, la realidad institucional es concebida como un sistema formal de posiciones y relaciones, exactamente definidas y despersonalizadas, que funciona fundamentalmente orientado por una lógica jurídico-sistemática también formal. <sup>132/</sup>

Segundo, los flujos de información que se dan entre las diversas partes del sistema tienen una naturaleza eminentemente imperativa - esto es, en lo esencial se trata de mandatos -, y esos mandatos son vistos como teniendo una probabilidad de cumplimiento igual a uno. <sup>133/</sup>

A partir de allí, es posible ignorar los obstáculos y dificultades que la voluntad que se expresa en un esfuerzo de planificación va a encontrar. En efecto, ella se despliega en un medio administrativo y social pasivo, carente de fricciones, perfectamente predecible a partir de la decisión y, lo que no es menos importante, fundamentalmente abstracto.

Las realidades que este tipo de concepción permite desdeñar o ignorar son de tres órdenes.

Por una parte, el énfasis casi excluyente que se coloca en el problema del diseño institucional lleva a pasar por alto todos los problemas relacionados con las limitaciones efectivas presentes en los componentes de los diversos aparatos de estado, al omitir el análisis de la realidad concreta a la que se superimpone ese diseño: el criterio para la construcción institucional viene dado por la bondad formal del diseño, y no por las capacidades empíricamente probadas de los agentes que lo pondrán en obra.

Por otra, la vocación formalista de este tipo de concepciones y la igualdad que se establece entre la distribución formal de poder y

---

<sup>132/</sup> Para los elementos de esta caracterización, véase Las Empresas Públicas en América Latina, op.cit., pp. 75-76.

<sup>133/</sup> Véase: Las Empresas Públicas en América Latina, op.cit., pp. 75-76.

su distribución efectiva, permiten negar los fenómenos de influencia, de conflicto, de lucha intra-burocrática y de desobediencia, social y burocrática.

Finalmente, la impersonalidad que se predica como atributo esencial de las posiciones que integran el sistema y de las relaciones que se establecen entre ellas, conduce a una visión que es incongruente con una realidad en que esas posiciones y esas relaciones tienen un alto grado de personalización.

2. En la experiencia brasileña, la influencia del modelo mecánico en la dimensión de ciencia económica de la planificación se ha visto atenuada por la presencia de lo que, en la tercera parte de este trabajo, se ha llamado de actitud pragmática.

Sin embargo, hay evidencia que indica que la versión más occidental del modelo mecánico - esto es, el paradigma de planificación que se apoya en el conocimiento de una legalidad económica expresada cuantitativamente en modelos, derivándose de allí unas prácticas "científicas" de planificación (véanse la segunda y tercera partes de este trabajo) - es un elemento importante en el discurso oficial sobre la planificación. 134/

En un contexto como el brasileño, hay tres factores que determinan la existencia de unas condiciones de incertidumbre básica, que a su vez hacen particularmente difícil la adecuación de las prácticas de planificación a ese paradigma.

Primero, se tiene el fenómeno de la inflación, cuya presencia durante los últimos años en la economía brasileña se muestra en el Cuadro VII.

Obviamente, la inflación no sólo influye en las expectativas que se formen a nivel de los diversos agentes que componen el sector privado, sino que también constituye una variable exógena a la acción estatal, de difícil predicción.

---

134/ Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p. 44.

Segundo, el carácter mixto de la economía y las vinculaciones internacionales del sector privado, le dan a ésta un carácter relativamente abierto, que tiende a reforzar el grado de incertidumbre presente en el sistema.

Finalmente, está el problema del tamaño, complejidad, diversificación y heterogeneidad de la economía nacional. En este punto, hay un ejemplo ilustrativo: en una entrevista con un funcionario del Instituto de Programación y Presupuesto (INOR), de IPEA, se destacó la gran variación, interregional e intrarregional, que presentan los precios de diversos insumos. A ellos se podría añadir que es probable que esa variación se corresponda con ritmos inflacionarios también distintos. Obviamente, esta situación afecta a los esfuerzos de planificación, concretamente ya en momentos tan específicos como los de evaluación de costos de determinados proyectos.

Cuadro VII

Brasil: Precios al consumidor: variaciones porcentuales anuales - 1971 / 1978

<u>Año</u>	<u>Variación</u>
1971	18.1
1972	14.0
1973	13.7
1974	33.8
1975	31.2
1976	44.8
1977	43.1
1978	38.1

Fuente: Conjuntura Económica, vol. 33, Nº 2, febrero 1979; vol. 32, Nº 2, febrero 1978.

/Independientemente del



Independientemente del hecho de si el paradigma de planificación aludido ha orientado efectivamente las prácticas de planificación en el pasado, más allá de su presencia en el discurso oficial, lo cierto es que la peculiar naturaleza dada al proyecto del III PND (véase la segunda parte de este trabajo) implica asumir de manera explícita esas condiciones de incertidumbre que afectan al contexto, y en consecuencia también la inadecuación del paradigma a la realidad sobre la que se actúa.

En este sentido, la experiencia del proyecto del III PND puede ser innovadora y ejemplar, no sólo en Brasil, sino para las restantes economías latinoamericanas.

Sin embargo, esa conclusión no autoriza a inferir la irrelevancia de los esfuerzos más cuantitativamente orientados. Por un lado, la investigación econométrica focalizada en problemas específicos a/ y las técnicas de programación (modelos de asignación) aplicadas a sectores y proyectos particularizados pueden ser de una utilidad relativamente inmediata.

Por otro, esos esfuerzos deben verse en una perspectiva de construcción de capacidades institucionales y científico-tecnológicas a largo plazo: carecer de ellas en una situación futura distinta - caracterizada por otras condiciones - podría significar un vacío no subsanable en el corto plazo.

3. El impacto del modelo mecánico en la dimensión organizacional de las actividades de planificación es más evidente que en la dimensión de ciencia económica - ó, en general, de ciencia social - que ellas involucran.

---

a/ Piénsese, por ejemplo, en técnicas econométricas aplicadas a la investigación del mercado de un determinado producto. La monografía de Delfim Netto, O Problema do Cafe no Brasil, (Fundação Getulio Vargas, 1979) puede ser una ilustración de ello.

La reforma administrativa de 1967, 135/ sobre cuyas bases reposa el modelo administrativo brasileño, se caracterizó entre otras cosas por incorporar de manera explícita, como uno de los principios rectores de la reforma, la noción de que los aparatos administrativos constituyen sistemas abiertos - bien en cuanto sistema global, bien en cuanto subsistemas -, reflejando así la influencia de la teoría sistemática de las organizaciones. 136/

En cuanto la noción de sistema abierto, opuesta dicotómicamente a la de sistema cerrado, puede considerarse como conduciendo a un punto de vista no mecánico, 137/ esa reforma podría haber implicado la instauración de un orden de cosas sustancialmente distinto del prevaliente en las realidades administrativas que son características de los países de la región.

No obstante, la adopción de ese principio teórico como orientación básica del diseño institucional parece no haber modificado de modo importante la naturaleza mecánica que en definitiva asume el modelo administrativo.

Lo interesante es que hoy en día es posible identificar diversas reacciones frente a aspectos de ese modelo administrativo, que pueden ser interpretados como otros tantos síntomas de una crisis del modelo mecánico en el ámbito organizacional.

Esas reacciones pueden ser descritas y examinadas en términos de los siguientes problemas más específicos:

---

135/ Para un bosquejo de la historia del modelo administrativo brasileño, véase: Fernando Coutinho García, *Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: uma Interpretação dos Impasses e um Projeto Alternativo*, en *Modernização Administrativa*, coletanea de monografias, IPEA/SEMOR, 1978, pp. 11-29.

136/ Fernando Coutinho García, *Modernização e Reforma Administrativa no Brasil*, en *op.cit.*, p. 45.

137/ *Las Empresas Públicas en América Latina*, *op.cit.*, *passim*.

- 1) El fetichismo del diseño institucional;
- 2) La ausencia de evaluaciones concretas que identifiquen capacidades efectivas, y su contrapartida: la definición de actividades sobre la base de capacidades abstractas imputadas;
- 3) La visión de los distintos agentes como instrumentos pasivos y reflejos, insertos en un orden jerárquico;
- 4) La concepción de la actividad administrativa como conjunto de relaciones absolutamente impersonales;
- 5) La tendencia a concebir todos los problemas como cuestiones exclusivamente técnicas o científico-técnicas, susceptibles de resolución sólo a nivel de la cúpula competente.

El fenómeno del fetichismo del diseño institucional se expresa en la noción de que un diseño institucional adecuado es una condición necesaria y suficiente para la eficiente puesta en práctica de las actividades de planificación que en torno a él se estructuran.

Por lo general, esa noción envuelve una petición de principios. En efecto, la evaluación positiva de un diseño institucional - por lo tanto, su recomendación, apología y defensa - comúnmente se hace sobre la base de una lógica, más bien formal, que es parte integrante del mismo diseño; en consecuencia, la justificación del diseño es a priori.

A su vez, ello trae consigo dos efectos importantes: por una parte, el hecho de que el diseño se justifique a sí mismo, evita el recurrir a una confrontación con la realidad en que se va a aplicar; por otra, lo anterior refuerza la tendencia a atribuir a los procesos de reforma administrativa una gran cantidad de variadas virtudes, sobre las cuales nunca es posible emitir juicios más profundos en razón de la ausencia de un cotejo empírico riguroso - esto es, basado sistemáticamente en la experiencia - con la realidad. En definitiva, la única "prueba de realidad" de un modelo administrativo sobreviene cuando es reemplazado por otro, y aún así la capacidad para codificar la experiencia pasada que usualmente se revela en esos momentos de crisis es escasa.

/La reacción

La reacción frente a este fetichismo del diseño institucional puede llegar a ser extrema: en una entrevista a un funcionario de una secretaria de planeamiento estadual, se llegó a afirmar que el diseño institucional y la estructura correspondiente no era una condición ni necesaria ni suficiente para la eficacia de las actividades de planificación: de otra manera, se estaba afirmando implícitamente la independencia del impacto que esas actividades pudieran alcanzar del modelo administrativo que pudiera estarlas estructurando.

Si bien esa reacción extrema es explicable en términos del intento de afirmar la necesaria primacía de una racionalidad sustantiva sobre una racionalidad administrativa formal, que hasta hoy ha sido hegemónica - esto es, ha sido el marco de referencia obligatorio para toda discusión sobre los problemas organizacionales que involucra la planificación -, no es menos cierto que ello encierra riesgos claros.

Primero, en cuanto reacción un tanto inorgánica y desprovista de dimensiones constructivas, puede llevar a postular como un óptimo simplemente la ausencia de una presencia estatal organizada en los diversos dominios de problemas que constituyen la razón de ser de la intervención estatal. A la vez, esa posibilidad se ve robustecida por el sesgo liberal (o neo-liberal) que por lo general ha tenido la crítica del modelo mecánico, tanto en sus manifestaciones más administrativo-organizacionales, como en aquellas referidas al ámbito de la intervención estatal en la economía.

Segundo, una reacción de esa naturaleza está soslayando dos aspectos del problema, que son relativamente esenciales: por un lado, toda actividad de planificación necesariamente va a tener que estructurarse en torno a algún modelo administrativo: luego, la elección de un diseño institucional constituye un problema inescapable. Por otro, un modelo administrativo no se agota en sus rasgos formales, esto es, todo modelo administrativo implica la resolución, en un determinado sentido, de cuestiones sustantivas; por ello, la actitud anti-formalista responsable en esta materia no reside en negar la necesidad del fenómeno organizacional, sino en abordarlo privilegiando esas cuestiones sustantivas.

/El relativo

El relativo descuido de esa dimensión sustantiva puede verse igualmente en otra actitud, probablemente bastante frecuente en el clima intelectual tecnoburocrático brasileño de hoy: la de que la estructura formal es sólo un prerrequisito institucional, quizás útil, de las actividades de planificación, las cuales encuentran sus determinaciones realmente significativas en otros factores.

No obstante, las actividades de planificación son inseparables del modelo administrativo que las estructura: un determinado modelo produce un conjunto de prácticas de planificación distintas de las que se tendrían bajo otro modelo, y esa diferencia no sólo atañe a cuestiones de eficiencia o técnico-administrativas, sino que también posee una significación sustantiva.

En definitiva, el problema del modelo administrativo no es meramente una cuestión de orden científico-técnico; por la inversa, es quizás primordialmente un problema político.<sup>138/</sup> La dificultad hoy en Brasil, en términos de la creciente insatisfacción con el fetichismo del diseño institucional, parece residir precisamente en la incapacidad de identificar los aspectos más sustantivos que involucra la cuestión administrativa y de vincularlos con la problemática nacional general.

La reificación del diseño institucional trae aparejada consigo el segundo tipo de fenómenos a que se aludió: la definición de actividades a partir de una imputación de capacidades abstractas, en ausencia de un análisis que sea capaz de determinar las capacidades existentes en la realidad.

Ello se traduce, primeramente, en las dificultades que plantea la calidad de la información disponible para las tareas de planificación.

---

<sup>138/</sup> Fernando Coutinho García, *Modernização e Reforma Administrativa no Brasil...*, en *op.cit.*, p.51.

La gran mayoría de los sistemas de planificación, en cuanto a su diseño y descripción institucional, parten del supuesto de que las actividades de planificación se realizan en una situación de disponibilidad adecuada de información o, por lo menos, en un contexto que no presenta obstáculos importantes o esenciales para la recolección de la información requerida.

Esa tendencia a soslayar las dificultades que conllevan los problemas de información, se muestra en el hecho de que la relación entre los costos de la producción de información y sus eventuales beneficios es un asunto aparentemente ajeno a las prácticas de planificación en la región.

Si bien la situación brasileña es privilegiada en cuanto a disponibilidad de información, en relación con otros países del área, oficialmente se reconoce la existencia de deficiencias en términos de la necesidad de informaciones estadísticas más adecuadas a las exigencias del planeamiento.<sup>139/</sup>

La naturaleza mecánica del modelo administrativo se muestra claramente en el tipo de solución científico-técnica y administrativa que se propone para superar el problema de la deficiencia en la información <sup>140/</sup>:

"Para intentar superar (este) obstáculo se procura reorganizar y vincular los órganos de investigación y producción de informaciones estadísticas a los objetivos del planeamiento, de manera de aumentar el nivel de confiabilidad, de fidelidad y la oportunidad del producto."

<sup>139/</sup> Brasil. Encuesta a los sistemas nacionales..., op.cit. p.45.

Sobre la existencia de carencias importantes en el dominio de la política social, véase: P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, op.cit. pp.182-205.

<sup>140/</sup> Brasil. Encuesta a los sistemas nacionales..., op.cit., p.45.

Esta modalidad de abordar el problema se ve reforzada por el diagnóstico acerca de los factores que darían cuenta de las deficiencias en la información: de entre ellos, el que se cita más frecuentemente es el del tamaño y diversidad del país.

Obviamente, la incidencia de ese factor constituye un problema práctico de primer orden; asimismo, es igualmente importante la meta de lograr una adecuación entre la investigación y producción de informaciones y los objetivos del planeamiento.

No obstante, la naturaleza mecánica del modelo puede llevar a pasar por alto otras fuentes de dificultades, de distinta clase y cuya superación no es un asunto simplemente administrativo o científico-técnico. La existencia de un sector privado significativo, que juega un papel esencial en la economía, ilustra convenientemente este segundo tipo de dificultades. En efecto, la afirmación de que la existencia del sector privado constituye un serio obstáculo a las actividades de planificación en razón de su derecho a mantener reservadas, determinadas clases de información puede ser un lugar común, pero lo cierto es que hay áreas en que esa fuente de dificultades llega a asumir una posición estratégica.

A la inversa de lo que acontece con el primer tipo de factores - respecto de los cuales hay un reconocimiento explícito en el sentido de que afectan tanto el volumen como la calidad de la información - esta otra clase de obstáculos y de fuentes de error sólo reciben un reconocimiento informal.

Por otra parte, dada la naturaleza más estructural de esas condiciones, lo que hace que su remoción escape a la simple órbita de las soluciones técnico-administrativas, el modelo organizacional vigente se encuentra en una situación particularmente desventajosa para enfrentarlas. Ello hace que, pese a la clara conciencia de su existencia, se tienda a aceptarlas como una limitación que constituye un dato proporcionado por la situación socio-económica general.

/En todo

En todo caso, la presencia de estas condiciones, su reconocimiento práctico y el hecho de que el discurso político-burocrático oficial las ignore, introduce un elemento más de tensión en la operación del modelo administrativo.

La definición de actividades a partir de una imputación de capacidades abstractas se expresa en un segundo aspecto: la tendencia a ignorar el tiempo como recurso escaso y, por el contrario, a suponer algo así como una existencia ilimitada de tiempo para el desarrollo de actividades.

La importancia de ese supuesto se revela claramente en el grado de complejidad que caracteriza a los ciclos de planificación, especialmente en términos de la distribución formal de las diversas fases del proceso, la duración prevista, la presencia de plazos fatales y la articulación extraordinariamente precisa y ceñida que se postula entre ellas, lo que no puede menos que afectar esencialmente el conjunto del proceso en el caso de fricciones o retardos significativos.<sup>141/</sup>

En esas condiciones, la actividad de los aparatos administrativos y político-administrativos, al hacer frente a las dificultades involucradas por ciclos de planificación demasiado rigurosos y exigentes, pueden tender a dar un cumplimiento meramente formal a las diversas fases implicadas, generándose así un comportamiento ritualista, que si bien se ajusta a las exigencias formales, puede presentar un grado significativo de ineffectividad y de deterioro en la calidad de la tarea cumplida.

Oficialmente, no hay reconocimiento de este problema. No obstante, al formularse la pregunta, varios funcionarios admitieron el carácter muy real de esas dificultades. Aún más, en algunos casos se adelantó la idea de que el carácter que se había dado al nuevo plan

<sup>141/</sup> Véase: Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales, op.cit., passim. Para el sector agrícola, hay una acabada descripción en Raúl Brignol Mendes Jr., La Planificación Agrícola en Brasil, División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL, septiembre 1978 (primer borrador), pp.84-117.



nacional de desarrollo podría llegar también a significar una reforma en la programación de las actividades de planificación, orientada hacia un mayor realismo en esta materia.

La concepción mecánica del modelo administrativo considera a los agentes, en los diversos niveles jerárquicos, básicamente como instrumentos pasivos y reflejos, ignorando así la existencia de grados de creatividad e iniciativa personales que pueden operar tanto como condiciones positivas en el desempeño de tareas, o bien como obstáculos o fricciones en el proceso.

La dificultad con el modelo mecánico reside en que, precisamente por negar la existencia de ese factor, tiende a transformarlo de preferencia en una fuente de obstáculos e impedimentos.

En el clima tecnoburocrático brasileño la reacción frente a este orden de cosas presenta quizás como ejemplo más destacado la concepción que subyace al Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico y Financiero de Proyectos (GRAFF).<sup>142/</sup>

Una de las metas del GRAFF más allá de las finalidades de control perseguidas de modo inmediato, es precisamente la de crear una capacidad efectiva de gerencia o gerencial a nivel de ejecutivos de órganos públicos y de entidades ejecutoras de proyectos, públicas o privadas.

Con ese fin, el GRAFF involucra al ejecutivo en la definición y programación del proyecto, y otorga un considerable peso a la calificación o evaluación que el propio ejecutivo hace del desempeño y logros realizados.

La idea básica es la de contar con una participación efectiva del ejecutivo y respetar la dinámica propia de la entidad ejecutora, de modo de obtener la movilización motivacional adecuada a las metas de creación de capacidad gerencial y descentralización perseguidas.

---

<sup>142/</sup> Véase: Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., Anexo III.

A la vez, se parte del supuesto de que, en esas condiciones, se podrá mejorar considerablemente la calidad de la información disponible.

Desde el punto de vista de los autores del GRAFF, los efectos derivados de su implementación pueden ser de un alcance que exceda con creces a sus funciones específicas. Así, por ejemplo, el sistema presenta, en su aplicación concreta, como producto un informe o relatorio de causas - sobre la base de la evaluación del propio ejecutor - que permite ir más del mero control y determinar las dificultades y obstáculos reales que va encontrando la ejecución del proyecto.

En estos términos, la implementación del GRAFF podría constituirse en un instrumento eficaz de procesos de reforma administrativa orientados de modo más empírico y realista.\*/

Una de las características más sobresalientes del modelo mecánico reside en la concepción absolutamente impersonal que se postula para las relaciones entre los diversos agentes.

Ciertamente, esa atribución se vincula a rasgos profundos de la evolución económica, jurídica y política del conjunto del área cultural que, a falta de mejor noción, se puede llamar de occidental. No obstante, esa impersonalidad postulada y exigida para las relaciones entre los agentes es básicamente irreal o ilusoria: por una parte, porque hay una tendencia casi "natural" a la personalización de las relaciones; por otra, lo que es quizás más importante que ese fenómeno psicosocial primario, porque un cierto tipo de personalización de las relaciones parece ser una condición para el éxito de la actividad político-administrativa de un cierto nivel, un hecho ya examinado anteriormente.\*\*/

---

\*/ El fenómeno del conflicto intra-burocrático es otro de los escollos insalvables contra los que se estrella el modelo mecánico. No obstante, parece casi imposible pedir de la conciencia oficial y semi-oficial un reconocimiento y tratamiento explícitos del problema.

\*\*/ Véase la tercera parte de este trabajo.

/Este es

Este es otro de los aspectos respecto de los cuales es difícil exigir de las concepciones político-administrativas sobre organización un reconocimiento y tratamiento explícitos del asunto.

Sin embargo, lo importante es que, en definitiva, el principio de impersonalidad no se constituya en un elemento provisto de un grado tal de centralidad como para dificultar seriamente la formación de liderazgos y equipos y su control exitoso de centros de decisión y sectores institucionales.

En este sentido, la cultura política brasileña parece presentar dos ventajas respecto de las realidades prevalecientes en otros países de la región: primero, no existe al parecer una sensibilidad exacerbada respecto del fenómeno de la personalización del poder y la influencia, que lleve a reacciones negativas, inmediatas y con algún grado de difusión, frente a instancias específicas del fenómeno; segundo, los mecanismos de cooptación parecen jugar un papel básico en la provisión de cargos, gozando a la vez de una cierta legitimidad "práctica", lo que no puede menos que facilitar la vía hacia la constitución y cristalización de liderazgos y equipos.

Dadas esas condiciones favorables, sería realmente fructífero e innovador si el modelo administrativo pudiera incorporarlas formalmente, lo que además tendría, sin duda, un valor paradigmático para otras experiencias en la región.

Finalmente, la concepción mecánica se expresa en el carácter tecnologizante o tecnocrático del modelo administrativo: los problemas se conciben como cuestiones posibles de una resolución autoritaria exclusivamente técnica o científico-técnica, y la práctica político-administrativa tiende a orientarse en este sentido.

La reacción frente a este estado de cosas se ha traducido en una inquietud creciente por el problema de la participación en las actividades de planificación, y en una aspiración a una mayor descentralización, la que es vista como consecuencia y condición necesarias respecto de mayores niveles de participación.

/Hay que

Hay que destacar que la reforma de 1967 contemplaba la descentralización como uno de los principios básicos del modelo administrativo a implementar.<sup>143/</sup> Sin embargo, esa descentralización fue concebida fundamentalmente en términos de diferenciar claramente las estructuras y actividades de dirección de aquellas de ejecución y adjudicación, de modo de liberar a las primeras del desempeño de actividades rutinarias, y del establecimiento de una preferencia para el sector privado en la realización material de las tareas de ejecución - esto es, el establecimiento de un principio de ejecución indirecta, mediante contrato -, con la misma finalidad anterior y la adicional de impedir el crecimiento desmesurado de la maquinaria administrativa.\*/

De este modo, la noción de descentralización que caracterizó a la reforma administrativa de 1967 está bastante distante de la requerida para posibilitar una distribución más igualitaria del poder y una intervención masiva efectiva en las fases o momentos esenciales del proceso de planificación.

La explicación de los rasgos de la actual situación - caracterizada por niveles bajos de participación - obviamente tiene que ver con las condiciones políticas generales, prevalecientes desde 1964.

En este sentido, el proceso de apertura política que se vive hoy día en Brasil no sólo abre potencialidades para una modificación del modelo administrativo vigente, sino que también da cuenta del ímpetu renovado que ha cobrado el problema de la participación.

Sin embargo, posiblemente hay a la vez condiciones de orden más social y cultural que han facilitado el tipo de prácticas prevalecientes. En efecto, la emergencia de las experiencias de planificación han estado asociadas tanto a la génesis y consolidación de un sector

<sup>143/</sup> Fernando Coutinho García, *Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: Uma Interpretação dos Impasses e um Projeto Alternativo*, en *op.cit.*, p.27 y *passim*.

\*/ Decreto-Ley Nº200, 25 de febrero de 1967, artículo 10.

social - la tecnoburocracia - como a la expansión de una cultura tecnocrática, cuyas características se han visto reforzadas por el origen profesional de las personas vinculadas a las actividades de planificación: ingenieros, arquitectos y científicos sociales, entendiéndose por estos últimos casi exclusivamente a los economistas profesionales. Así, se ha llegado a afirmar la existencia de una tendencia "economicista" y de una hegemonía del economista profesional - en cuanto distinto del antropólogo, sociólogo, politólogo, trabajador social, educador, nutricionista, médico social, etc. - en la planificación brasileña.<sup>144/</sup>

En todo caso, la preocupación por la ausencia de participación ha sido señalada oficialmente de manera genérica. Así, desde el punto de vista de IPEA, una de las principales dificultades en las actividades de planificación reside en la ausencia de <sup>145/</sup>:

"Mayor compromiso político con las actividades y técnicas de planeamiento... Para intentar superar (ese) obstáculo, se procura... repensar, continuamente, la estructura institucional del planeamiento, buscando siempre aumentar el grado de participación de la comunidad."

De modo más específico, el problema de la participación ha sido subrayado en conexión con un rasgo que caracterizaría a la formación e implementación de la política social: su naturaleza asistencial.<sup>146/</sup>

Indudablemente, la posibilidad de que los sectores que constituyen el "objetivo" principal de la política social puedan llegar a intervenir de manera principal y autónoma en la definición e implementación de esa política, está estrechamente relacionada con una resolución progresivamente positiva de las carencias de participación.

---

<sup>144/</sup> P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, op.cit., pp. 177-182.

<sup>145/</sup> Brasil. Encuesta a los Sistemas Nacionales..., op.cit., p.45.

<sup>146/</sup> P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, op.cit., passim.

El problema de la participación también es visto, de manera más general, en relación con la cultura tecnocrática prevalecte. Así, en algunas entrevistas se señaló la existencia de una crisis de esa cultura - o, por lo menos, de indicios que apuntaban a ella - que se traduciría en una desvalorización creciente del componente científico-técnico en las actividades de planificación y en una pérdida de confianza y de respeto por la dimensión de racionalidad formal, hasta ahora privilegiada.

Prácticamente, esa crisis se expresaría en una oposición entre "lógica científica" y participación, bajo el supuesto de que el aumento progresivo de los niveles de participación acarrea consigo la prevalencia de algo así como una "lógica de intereses y aspiraciones", eminentemente conflictivas. Desde este punto de vista, un plan debería ser enjuiciado atendiendo a su capacidad de dar expresión a una multiplicidad de intereses, aspiraciones, conflictos y deseos.

Aún cuando sea difícil llegar siquiera a una estimación acerca del grado de importancia - o de marginalidad - de esa actitud, vale la pena destacar dos cuestiones vinculadas a ella, cuya relevancia sobrepasa los límites de las experiencias singulares de planificación.

Por una parte, ella implica una dicotomía bastante primaria que opone racionalidad formal - identificándola con lógica científico-técnica o criterios científico-técnicos - y relevancia social, en términos de un conflicto suma cero. La observación de que toda racionalidad social es una combinación de elementos formales y sustantivos - lo puramente sustantivo no puede imaginarse - parece bastante elemental, y por ello el hecho de que se la pase por alto es un claro indicio del estado rudimentario en que se encuentran la teorización e investigación sobre el problema de la relación entre participación y planificación.

/Por otra

Por otra, si bien una actitud de esa naturaleza puede explicarse en cuanto reacción frente a un estado de cosas caracterizado por una hipertrofia del componente técnico, que resulta de las condiciones autoritarias generales y de los bajos niveles de intervención y control masivos en los procesos político-administrativos, a la vez ello apunta a los riesgos que este tipo de situaciones encierran en cuanto a generar deformaciones que pueden incidir negativamente en los procesos posteriores de apertura.

La evaluación de las potencialidades de incremento de los niveles de participación inscritos en la situación brasileña actual, exige diferenciar por lo menos dos ámbitos de participación.

Por un lado, está el problema de la intervención masiva en términos del control, generación e implementación de la política social y económica, a nivel de las grandes unidades político-administrativas: nacional, regional, estadual.

Obviamente, esa intervención está mediatizada por organizaciones de alcance nacional - típicamente, partidos políticos - y su incremento, tanto en términos de la inclusión de sectores cada vez mayores como en cuanto a transformaciones en la intensidad y calidad de esa intervención, va a depender de las dinámicas que asuma el proceso de democratización en sentido estrictamente político.

Por otro, está el problema de la participación entendida como intervención relativamente más directa, esto es, como cogestión o cogobierno respecto de dominios de problemas más acotados y en ámbitos espaciales más circunscritos.

Este último aspecto de la participación ha venido recibiendo un énfasis creciente durante el transcurso de la última década, no sólo en círculos académicos e intelectuales - muchas veces con una clara orientación contestaria - sino en el seno mismo de la tecnoburocracia.

Ambos conjuntos de cuestiones, esto es, la profundización democrática clásica y el problema de las potencialidades del cogobierno o cogestión, están íntimamente relacionados con los problemas

/sustantivos más

sustantivos más esenciales que enfrenta la planificación en Brasil, y merecen un análisis más detallado.

4. El carácter concentrador o problema del costo social del estilo de desarrollo brasileño es un rasgo de la economía casi universalmente reconocido, y a la vez identificada como la cuestión primordial para la acción estatal hoy en día. La discusión contemporánea versa más bien sobre la magnitud del fenómeno y sobre las tendencias, positivas o negativas, que caracterizarían la evolución socioeconómica más reciente.

Así, oficialmente se reconoce que el fenómeno parece haberse agravado durante la década pasada, pero que podría existir una tendencia positiva a partir de 1970 <sup>147/</sup>:

"...aun cuando la distribución de la renta personal puede haberse agravado entre 1960 y 1970...hay indicaciones de que tendió a mejorar en la presente década (particularmente entre 1972 y 1976)... En efecto: a) en 1970, las personas económicamente activas con renta monetaria de hasta un salario mínimo... representaban un 60.5% del total (45.9 para la PEA urbana y 83.0% para la rural); en 1976, esos porcentajes se redujeron a 37.4, 29.2 y 56.2% respectivamente (nótese que se trata sólo de ingreso monetario, excluyendo la renta en especie; que no se ha considerado el 13º ni el 14º salario; y que tampoco se han incluido formas indirectas de salario); b) en 1972, la participación en el ingreso monetario del 50% más pobre de la PEA era de 10.8%, elevándose a 13.0% en 1976 (en el mismo período, el crecimiento real del ingreso monetario medio de la PEA fue de 52%) y la participación del 5% más rico decreció de 40.7 a 38.8%...."

Existen también otros datos que permitirían hipotetizar una tendencia positiva en cuanto al costo social del proceso de crecimiento y su distribución entre los diversos sectores sociales. Así, el Cuadro VIII muestra para el salario medio mensual en la industria de transformación un crecimiento promedio anual de 5.9%, experimentando una tendencia sostenida al alza a partir de 1969.

<sup>147/</sup> Brasil. 14 Años de Revolução, *op.cit.*, p.10.



Cuadro VIII

BRASIL: SALARIO MEDIO MENSUAL PARA LA  
INDUSTRIA DE TRANSFORMACION  
1961-1977

(en cruzeiros de 1977)

Año	Salario medio mensual
1961	2 304,6
1962	2 391,1
1963	2 333,5
1964	2 555,2
1965	2 161,5
1966	2 003,5
1967	1 921,2
1968	1 994,1
1969	2 792,3
1970	2 878,4
1971	2 956,8
1972	3 132,5
1973	3 377,2
1974	3 570,8
1975	3 862,5
1976	4 064,8
1977	4 305,0

Fuente: Reproducido de: Brasil. 14 Años de Revolucao, op.cit., p.31.  
(Datos de IBGE-IPEA).

/No obstante

No obstante, la situación es claramente más compleja.

El Cuadro IX hace patente dos cosas: por un lado, la magnitud de las diferencias regionales, pese al crecimiento relativamente sostenido del salario mínimo en Teresina; por otro, las diferencias interregionales en las dinámicas que han afectado a las magnitudes, aun cuando la relativa estabilidad del salario mínimo en Río de Janeiro sea el producto de una política deliberada de eliminación del desfase entre los mayores valores y los menores. 148/

Los Cuadros X a XX entregan información sobre una serie de indicadores sociales, relevantes en términos de una evaluación de la situación en la última década y de las tendencias que puedan estar presentes en ella.

El análisis de las tendencias más recientes requeriría de un examen mucho más detallado y fino, y de un volumen y calidad de información también superiores, punto este último cuya consideración debe llevar a introducir una cierta cautela en la apreciación de los datos. En efecto, si bien hay que destacar los considerables progresos que ha experimentado la producción de información en cuanto a indicadores sociales en los últimos años, es necesario igualmente reconocer la existencia de deficiencias significativas 149/:

"Perdurap aún, ciertamente, muchos problemas, debidos también a la complejidad del área social, pudiendo decirse que aun conocemos muy poco las determinaciones más precisas de la sobrevivencia de las poblaciones pobres, sobre todo en términos ocupacionales (mercado informal y subempleo) y en términos de ingreso (complementación e ingresos indirectos). Además, es menester innovar en la recolección del dato y en su uso, tanto en el sentido de superar la información estereotipada de investigaciones estériles incapaces de aprehender la realidad latente de la pobreza, como en el sentido de que la información exprese crecientemente el punto de vista de la población afectada. Todos estos problemas dificultan de sobremanera la evaluación de la movilidad vertical en el país, y despojan de mucha sustancia a la discusión en torno a la concentración del ingreso. En otros casos, es prácticamente imposible distinguir si la evolución de un indicador representa un agravamiento de la situación o un perfeccionamiento en la recolección del dato."

148/ Brasil. 14 Años de Revolução, op.cit. p.31.

149/ P. Demo, La Política Social en el Brasil después de 1964, op.cit., pp.84-85.

Cuadro IX

BRASIL. SALARIO MINIMO REAL (MEDIA ANUAL)  
(INCLUYENDO 13º SALARIO)

(en cruzeiros de 1977)

Año	Río de Janeiro	Teresina
1960	1 311,2	546,8
1961	1 524,0	635,5
1962	1 404,2	585,6
1963	1 307,1	560,7
1964	1 232,9	578,0
1965	1 192,8	637,4
1966	1 105,8	627,0
1967	1 062,7	606,8
1968	1 076,6	632,9
1969	1 029,9	637,8
1970	1 010,9	663,0
1971	1 013,8	678,3
1972	1 041,6	704,3
1973	1 080,2	738,0
1974	1 023,7	716,8
1975	1 085,6	767,5
1976	1 067,9	756,6
1977	1 158,4	823,0

Fuente: Reproducido de: Brasil. 14 Años de Revolução, op.cit., p.32.

/Cuadro X

Cuadro X.  
COSTO DE LA RACION ESENCIAL, VOLUMEN DE HORAS/  
TRABAJO NECESARIAS PARA ADQUIRIRLA Y  
COSTO DE LA RACION SOBRE  
SALARIO MINIMO (%)

	1963	1970	1972	1976	1978
Costo Cr\$ corr.	23,76	80,59	147,92	480,01	811,91
Costo Cr\$ 1978	568,91	619,01	781,49	950,04	811,91
Horas/Trabajo	87h 20m	103h19m	132h05m	150h	134h25m
Costo/salario (%)	36,0	43,0	55,0	63,0	52,5

Fuente: Departamento Intersindical de Estudios y Estadísticas Socio-Económicas (DIEESE), según: Indicadores Sociales para el uso del CDS, CNRH/IPLAN/IPEA, Brasilia, mayo 1979.

Cuadro XI

TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO POR SEXO Y POR  
SECTOR DE ACTIVIDAD

	1960	1963	1970	1972	1976
Por sexo:					
total	0.8	1.2	2.0	3.1	1.8
hombres	0.8	1.2	2.1	2.7	1.8
mujeres	0.6	0.9	1.7	4.1	1.7
Por sector					
agrícola	0.4	0.2	0.2	0.9	0.6
no agrícola	1.2	2.2	3.5	4.9	2.6

Fuente: Indicadores Sociales para el Uso del CDS, CNRH/IPLAN/IPEA, Brasilia, mayo 1979.

Cuadro XII \*/

SUBEMPLEO VISIBLE POR SEXO Y POR TIPO DE ACTIVIDAD

	1970	1972	1976
<b>Total</b>			
valor absoluto (miles)	5 406	5 813	4 597
% sobre PEA	17.7	17.7	12.3
<b>Hombres</b>			
valor absoluto	2 414	2 826	1 878
% sobre hombres	11.1	12.1	7.0
<b>Mujeres</b>			
valor absoluto	2 992	2 987	2 719
% sobre mujeres	33.9	31.9	25.2
<b>Actividad Agrícola</b>			
valor absoluto	2 830	2 823	1 912
% PEA agrícola	18.7	20.4	13.5
<b>Actividades no Agrícolas</b>			
valor absoluto	3 026	2 990	2 685
% PEA no agrícola	16.9	15.8	11.5

\*/ El subempleo visible incluye a aquellas personas que, en la semana de referencia para la recolección de los datos, estuvieron ocupadas y trabajando menos de 40 horas.

Fuente: Indicadores Sociales para el Uso de CDS, CNRH/IPLAN/IPEA, Brasilia, mayo 1979.

Cuadro XIII \*/

SUBEMPLEO INVISIBLE: % POR TIPO DE ACTIVIDAD

	% Total	% Agrícola	% No Agrícola
1960	60.6	64.3	51.4
1963	59.3	66.1	50.8
1970	56.1	71.3	44.0
1972	46.8	52.4	42.5
1976	31.3	40.8	32.5

\*/ El subempleo invisible comprende las personas ocupadas con un ingreso de hasta un salario mínimo.

Fuente: Indicadores Sociales para el Uso del CDS, CNRH/IPLAN/IPEA, Brasilia, mayo 1979.

Cuadro XIV

INDICE DE GINI PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO MEDIO REAL  
(CR\$ 1978) DE LA PEA

Año	Gini
1960	0.531
1970	0.579
1972	0.631
1976	0.606

Fuente: Indicadores Sociales para el uso del CDS, CNRH/IPLAN/IPEA, Brasilia, mayo 1979.

/Cuadro XV

Quadro XV

INDICE DE THEIL <sup>\*</sup>/ PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
DE LA PEA SEGUN REGIONES <sup>\*\*</sup>/

Región	1970	1976
I	.544	.820
II	.553	.632
III	.504	.671
IV	.652	.751
V	.643	.746
VI	.500	.638
VII	.506	.716

Fuente: Indicadores Sociais. Tabelas Selecionadas 1979,  
SEPLAN/IBGE, 1979.

<sup>\*</sup>/ El índice de Theil mide la entropía de una distribución: su valor mínimo es cero (perfecta igualdad) y su valor máximo es una función del tamaño de la población, Véase: H. Theil, Principles of Econometrics, John Wiley & Sons, 1971, pp.636-641.

<sup>\*\*</sup>/ Las regiones son las siguientes:  
Región I: Estado de Río de Janeiro;  
Región II: Estado de Sao Paulo;  
Región III: Región Sur;  
Región IV: Estados de Minas Gerais y Espirito Santo;  
Región V: Nordeste;  
Región VI: Distrito Federal;  
Región VII: Norte y Estados de Matto Grosso y Goias.

/Quadro XVI



Cuadro XVI

INDICE DE THEIL PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (PEA)  
SEGUN TIPO DE DOMICILIO

Domicilio	1970	1976
Urbano	.556	.726
Rural	.368	.599

Fuente: Indicadores Sociais. Tabelas Selecionadas 1979,  
SEPLAN/IBGE, 1979.

Cuadro XVII

INDICE DE THEIL PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (PEA) POR SEXO

Sexo	1970	1976
Hombres	.668	.733
Mujeres	.536	.672

Fuente: Véase Cuadro XVI.

/Cuadro XVIII

Cuadro XVIII

INDICE DE THEIL PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
(PEA) POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector	1970	1976
Primario	.446	.660
Secundario	.517	.658
Terciario	.602	.768

Fuente: Véase Cuadro XVI.

Cuadro XIX

INDICE DE THEIL PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
(PEA) POR NIVEL DE INSTRUCCION

Nivel de Instrucción	1970	1976
Sin Instrucción	.256	.454
Elemental	.390	.622
Secundaria	.396	.561
Superior	.244	.198

Fuente: Véase Cuadro XVI.

/Cuadro XX

Cuadro XX

INDICE DE THEIL PARA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
(PEA) POR POSICION OCUPACIONAL

Posición Ocupacional	1970	1976
Empleado	.563	.706
Empleador	.496	.399
Autónomo	.627	.722

Fuente: Véase Cuadro XVI.

Cuadro XXI

PROBABILIDAD DE MORIR SEGUN GRUPOS ETARIOS Y CATEGORIAS DE  
INGRESO MENSUAL FAMILIAR: 1976

Grupo Etario a/	Categoría de Ingreso b/			
	I	II	III	IV
I	.11861	.09537	.07519	.05296
II	.14705	.11625	.08969	.06096
III	.15966	.12564	.09648	.06496
IV	.17406	.13651	.10463	.07000

Fuente: Véase Cuadro XVI.

a/ I: hasta 1 año; II: hasta 2 años; III: hasta 3 años;  
IV: hasta 5 años.

b/ I: menos de 1 salario mínimo; II: entre 1 y 2;  
III: entre 2 y 5; IV: más de 5.

/En todo

En todo caso, y con independencia de las conclusiones a que se pueda llegar en cuanto a las características de la evolución más reciente, es indudable que la situación presenta rasgos de significativa desigualdad, y que esas desigualdades afectan esencialmente las expectativas de grandes sectores, comenzando con aquellas más primarias, de naturaleza biológica, según se muestra en el Cuadro XXI.

El proceso que se inició en 1964 ha estado signado desde la partida por un grado importante de desconfianza hacia el libre juego del mecanismo del mercado; pese a su reafirmación del carácter capitalista o neo-capitalista de la economía y su corolario: la existencia de un sector privado como elemento esencial de la estructura socio-económica, afirmación que tiene la naturaleza de un postulado ideológico básico.

Esa desconfianza se expresa ya en el primer plan nacional posterior a 1964, el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), elaborado bajo la dirección de Roberto Campos.

Según el PAEG, la acción estatal en países subdesarrollados se basa en ciertos principios poco controvertidos, todos los cuales se relacionan con las deficiencias del mecanismo del mercado: el mercado no genera necesariamente un volumen de ahorro adecuado, el sistema de precios no siempre incentiva adecuadamente la formación de economías externas en razón de la desvinculación entre la respectiva rentabilidad y la productividad social correspondiente, el sistema de precios puede ser significativamente distorsionado en virtud de imperfecciones espontáneas o institucionales del propio mercado. De entre ellos, hay uno que merece ser destacado en el presente contexto 150/

"...el libre juego de las fuerzas del mercado no lleva necesariamente a una distribución satisfactoria del ingreso nacional entre personas y regiones..."

A partir de esos principios resulta otros de los postulados básicos del sistema: la acción estatal no sustituye a la acción privada, sino que la complementa.

---

150/ Citado en P. Demo, La Política Social en el Brasil después de 1964, op.cit., p.9.

No obstante, la tendencia hasta mediados de esta década fue la de subordinar las metas de redistribución a las de crecimiento. Ello se expresó en dos ideas básicas: por un lado, la noción de que el crecimiento es un prerequisite esencial de la redistribución o, de manera más atenuada, que el crecimiento es una condición necesaria de la redistribución; por otro, lo que es más importante, que en definitiva el proceso de crecimiento conduciría de manera más o menos automática a una redistribución y a niveles superiores de vida para los sectores más perjudicados.

A partir del II PND, comenzó a perfilarse una tendencia relativamente contradictoria con ese orden de cosas, que parece haber cristalizado en el proyecto del III PND.

Según el II PND 151/:

"...el Gobierno no acepta la posición de esperar que el crecimiento económico resuelva, por sí, el problema de la distribución del ingreso, o sea la teoría de "esperar que el pastel crezca"... Es necesario, manteniendo el crecimiento acelerado, realizar políticas redistributivas "mientras el pastel crece"... La verdad es que, de un lado, el crecimiento puede no resolver el problema de la adecuada distribución del ingreso, si se lo deja librado a la simple evolución de los factores del mercado. Y, por otro, la solución a través del crecimiento, exclusivamente, puede demorar mucho más de lo que la conciencia social admite, en términos de la necesidad de mejorar rápidamente el nivel de bienestar de amplias capas de la población."

En esta concepción, el vínculo entre crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida mayoritarias resulta relativamente atenuado, pese a que se sigue afirmando el papel vital ejercido por el crecimiento acelerado en cuanto amplía las opciones: con expansión rápida es posible dar más ingreso y consumo a todos, y a la vez invertir más.152/

Esa atenuación del vínculo entre crecimiento y distribución llevó a definir la política social como provista de autonomía frente a la política económica 153/ :

151/ II PND, p.69.

152/ Ibid.

153/ II PND, p.71. Sobre el problema del objetivo propio de la política social, véase P. Demo, *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*, op.cit., p.25 y ss.

"Objetivamente...la política a ejecutar debe asegurar... (un) aumento sustancial del ingreso real para todas las clases... (y) reducción sustancial de la "pobreza absoluta"... Para atender a esos objetivos se ejecutará, en la próxima etapa, una política social articulada, que no constituya una simple consecuencia de la política económica, sino con objetivo propio".

Con posterioridad a 1975, el problema de las condiciones sociales generales prevalecientes ha alcanzado una gran relevancia pública. Así, en el seno de la propia tecnoburocracia emergió una corriente de ideas que apuntaban a la necesidad de una reorientación de la economía en términos de dos metas básicas: proveer a la satisfacción de necesidades básicas mayoritarias y solucionar el problema del empleo - básicamente, el del subempleo. En la consecución de estas metas, a la acción estatal le cabrían dos papeles esenciales: reorientar la propia actividad productiva estatal hacia la generación de una mayor capacidad de empleo y hacia la producción de bienes y servicios más básicos, e imprimir paulatinamente una transformación a la estructura de la producción en general, reorientándola en ese mismo sentido.

Desde este punto de vista, la política económica y la política social aparecen como un todo relativamente indisoluble: de hecho, para este diagnóstico la variable clave la constituye el empleo, en razón de su impacto redistributivo esencial, y obviamente esa variable encuentra determinaciones económicas también esenciales.

Es en este clima de ideas y opinión donde probablemente hay que situar el proyecto del III PND.

El III PND vuelve a reafirmar la necesidad del crecimiento, pero inserta esa meta en un complejo de objetivos que, en definitiva, permiten perfilar la definición de una estrategia económica que adquiere sentido en virtud de determinados contenidos sociales 154/:

---

154/ III PND, p.10.

"Las definiciones y opciones de este Plan... tienen por base:  
...III- el reconocimiento de que un país en desarrollo con tantas potencialidades y problemas como el Brasil no puede renunciar al crecimiento, sea por las legítimas aspiraciones de su pueblo a una mayor prosperidad, sea por el alto costo social de la estagnación y del retroceso; IV- la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de una distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a la mejoría de las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña."

Posteriormente, al delinear los objetivos del Plan se afirma que 155/:

"El proceso de desarrollo debe orientarse... hacia un mejor equilibrio sectorial y regional de la economía... y hacia la mejoría del ingreso de las clases sociales de menor poder adquisitivo... El rápido crecimiento de la economía puede y debe... ser conjugado con el objetivo de distribuir el ingreso generado... Una política de distribución del ingreso exige... que se privilegia el desarrollo de las áreas densamente habitadas y carentes de recursos - el caso del Nordeste - de las áreas superpobladas donde la calidad de la vida se deteriora, como (asimismo el de) la periferia de las grandes ciudades... Los esfuerzos para mejorar el perfil de la distribución del ingreso se perjudicarían... en caso de que no se promoviese simultáneamente el aumento de la oferta de empleos y la elevación de la productividad del trabajo... Esta es la razón del énfasis que el III PND da al desarrollo agropecuario y a la ampliación de la infraestructura social, buscando: crear más empleos con menores inversiones; reducir el hipercrecimiento urbano; eliminar los elevados niveles de subempleo y desempleo en las ciudades y sus reflejos negativos en la calidad de la vida urbana... (Es) oportuno observar que la práctica de las directrices y prioridades elegidas en este III PND implica una profunda redefinición a largo plazo de la relación crecimiento económico/absorción de mano de obra... (los) estímulos a la adopción de tecnologías que impliquen uso intensivo de capital en la agropecuaria deben contemplar únicamente los proyectos y áreas donde ellas se revelen indispensables. En los demás casos, la orientación es a dar prioridad a los proyectos estratégicos para la generación de empleos."

De esta manera, el problema de los desequilibrios sociales se convierte en un punto clave para la estrategia que define el plan 156/:

"La reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que se caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso. Esto incluye expresamente la aplicación de un significativo volumen de recursos públicos en los sectores sociales. Ese programa implicará la rápida ampliación de la oferta de alimentos, de habitación, salud y saneamiento, con vistas a beneficiar a la población de bajos ingresos."

En el mismo capítulo sobre objetivos, se complementa la afirmación anterior 157/:

"El crecimiento económico anhelado deberá satisfacer también las aspiraciones sociales, como es el caso de la reducción de las disparidades personales y regionales en el ingreso, bien como atender las necesidades básicas de aquellos sectores de la población que aún no disfrutaban de un patrón mínimo deseable de bienestar... Independientemente de los programas específicos de inversión pública para atender las necesidades de las poblaciones deficitarias, ya mencionadas, ... es importante verificar las implicaciones distributivas de la estrategia trazada. Esto es, será importante que la estrategia delineada caracterice un patrón de desarrollo que conduzca a una mejor distribución de los beneficios del crecimiento... En este sentido, todo indica que el énfasis atribuido al crecimiento de la producción agrícola será un factor importante en la corrección del perfil de la distribución personal del ingreso. De hecho, más allá de los aspectos positivos de la ampliación de la oferta de alimentos, la expansión de la producción agrícola conduce a una intensa absorción de mano de obra en el medio rural, exactamente donde se localiza el mayor contingente de familias de bajos ingresos. Indudablemente, ninguna otra actividad económica tiene una posición tan favorable como instrumento de reducción de los niveles de subempleo y desempleo... Por el lado de la distribución regional del ingreso, las actividades especialmente incentivadas también tienen implicaciones favorables. Tanto la inversión pública en los sectores sociales, como las actividades orientadas hacia la producción de productos primarios - alimentos y sustitutos del petróleo - podrán ser importantes instrumentos en la elevación de los niveles de empleo e ingreso en las regiones menos desarrolladas, notablemente, en el Nordeste."

156/ III PND, p.22.

157/ III PND, p.27.

/Posteriormente, en



Posteriormente, en el capítulo sobre políticas sectoriales, se contienen diversas proposiciones que refuerzan y especifican las orientaciones generales transcritas.<sup>158/</sup>

En definitiva, lo que el III PND propone es una transformación del patrón de crecimiento, articulando las metas llamadas de sociales - empleo, distribución - con la política económica en su conjunto. Así, el plan puede ser visto como un hito en un proceso que se inicia con el II PND.

Indudablemente, el proyecto del III PND es, en un cierto sentido, producto de la evolución de las condiciones sociales y políticas generales, tanto nacionales como internacionales y, especialmente, del proceso de democratización de la sociedad brasileña, en cuyo contexto se inserta. La dificultad reside en determinar, de modo específico en qué consiste ese sentido.

Obviamente, esa determinación supondría un análisis serio de la historia brasileña reciente, y de ese análisis se carece. No obstante, la posibilidad de evaluar la relación potencial entre el proceso de democratización - en sentido clásico - y los rumbos probables de las experiencias de planificación, supone que a lo menos se parta de alguna hipótesis sobre ese punto.

Una hipótesis plausible sobre la especificidad de ese sentido consiste en admitir que él está provisto de una cierta ambivalencia: por un lado, tanto el III PND como la reorientación de la política económica y social más general de la que es expresión, se integran en una estrategia conducente a una democratización autoritariamente otorgada; por otro, ellos constituyen a la vez una respuesta anticipatoria a procesos socio-políticos de mayor profundidad y provistos de una mayor autonomía.

Aceptar esa hipótesis, por lo menos a título provisional, implica romper con varias de las ideas que con mayor frecuencia se sustentan respecto de este tipo de problemas.

---

<sup>158/</sup> Véase III PND, pp.57-84.

Primero, implica asumir que el proyecto social encarnado en el III PND y en la política postulada por el actual Ministro-Jefe de SEPLAN, goza de una cierta autonomía respecto de las fuerzas sociales que tradicionalmente se conciben como posiblemente asociadas a esa clase de proyectos.

En otras palabras, implica suponer que la coalición dominante - o determinadas fracciones de ella - puede convertirse en el agente social principal, tanto en términos de la definición del proyecto como en cuanto a su implementación política.\*/

Segundo, la hipótesis significa que un proyecto de esa naturaleza no exige, como condición necesaria para su cristalización, de una redistribución efectiva del poder al interior del sistema. En otras palabras, no es necesario que las tendencias existentes que empujan en ese sentido presenten un grado significativo de actualización: en definitiva, ellas parecen haber obrado fundamentalmente a través de los llamados efectos pertinentes.

Finalmente, la hipótesis supone admitir una notable capacidad anticipatoria por parte de la coalición dominante, en términos del planteamiento del problema de la legitimidad del sistema, en ausencia de presiones significativas y en condiciones de ejercer un control autoritario que hasta el momento se ha revelado eficaz.

Por otra parte, esa capacidad calza con la caracterización que es plausible hacer respecto de la tecnoburocracia, esto es, sus potencialidades para cuidar de los intereses más generales - más sistémicos, se podría decir - del proceso de acumulación.

Dada la naturaleza hipotetizada para el proceso de apertura política y socio-económica, no parece aventurado concluir que el papel

---

\*/ Un problema distinto es el de la viabilidad de un proyecto de esa índole, en relación con las condiciones del desarrollo capitalista en un país como Brasil. La polémica sobre este punto es suficientemente conocida. En definitiva, no hay respuestas a priori sobre ello: el problema de la viabilidad es una cuestión abierta.

/que puede

que puede jugar el control democrático - bajo sus formas clásicas - en las experiencias de planificación futuras es, por lo menos en el mediano plazo, relativamente secundario.

En efecto, en términos de un proceso de paulatina democratización, autoritariamente otorgada, no se divisan razones suficientes que puedan impulsar a la coalición dominante a ceder el control de la gestión económico-social estatal, entrando a compartirla de modo efectivo con fuerzas políticas organizadas.

Indudablemente, la apertura política ha venido sentando las bases para que se constituyan instancias de opinión pública crítica, y ello tendrá que tener en el futuro un impacto cada vez mayor en la definición de las orientaciones de la política económica y social. Pero hay un trecho bastante largo entre una situación en que las fuerzas políticas desempeñan un papel básicamente de transmisión de demandas y reivindicaciones, y una situación caracterizada por la intervención de esas fuerzas, de modo efectivo, en los procesos de formación y adopción de decisiones.

Hay dos tipos de consideraciones adicionales que pueden avalar esa inferencia. Por un lado, está la memoria de las experiencias políticas anteriores a 1964, vistas como fundamentalmente negativas: la política es percibida, a partir de esas experiencias, como encerrando una potencialidad significativa de devenir populista, entendiéndose por ello un irresponsable pasar por alto la dimensión técnico-científica de la gestión estatal. A ello hay que añadir el temor a la emergencia de fuerzas contestatarias de signo más radical.

Por otro, y en íntima vinculación con lo anterior, está la desconfianza a la figura del político, actitud probablemente compartida por todos los sectores integrantes de la alianza. El siguiente pasaje es revelador en cuanto a la vigencia de esa actitud en el seno de la tecnoburocracia, y adquiere relevancia precisamente por insertarse en un discurso que no es autoritario 159/:

---

159/ P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, op.cit. p.214.

"Hay límites a la capacidad tecnocrática de garantizar la defensa del factor trabajo, tanto porque se puede distanciar de la base trabajadora general en términos de participación en el ingreso, como porque no considera el juego político de las polarizaciones internas y externas. De ello, sin embargo, no se sigue que el político sea más capaz. En la disputa estéril entre político y tecnócrata se busca muchas veces dar al político la óptica del líder que tiene la política social como vocación evidente. Esto es el tipo clásico de 'politiquería'.\*/ En verdad en un estado moderno se necesita de los dos, que son complementarios, y no exclusivamente antagónicos. Puede faltar al tecnócrata sensibilidad política pero falta a la gran mayoría de los políticos capacidad técnica."

De esta manera, se puede concluir que es probable que la intervención masiva indirecta - típicamente mediatizada por partidos políticos - a través de los mecanismos democráticos clásicos, en la formación, implementación y control de la política económica y social, será relativamente inocua en el futuro próximo.

Es por ello que la participación directa, en dominios acotados de problemas específicos - esto es, la posibilidad de formas de cogestión en ámbitos relativamente reducidos - cobra una especial relevancia.

La ideología participacionista emergente, detectable con claridad en diversos sectores tecnoburocráticos, parece responder a motivaciones diversas, lo que le da un carácter ambiguo.

En parte, ella refleja una genuina actitud positiva frente al fenómeno de redistribución del poder y la conciencia de que en definitiva esa redistribución, para ser efectiva y para superar los aspectos oligárquicos involucrados tanto en el modelo administrativo vigente como en las formas de organización política legadas por la democracia representativa, tiene que apoyarse en la emergencia y consolidación de formas de cogobierno o cogestión.

---

\*/ En el original, "politicagem".

A la vez, ese participacionismo encierra un componente importante de realismo: ese tipo de participación es, en las actuales condiciones, mucho más viable que otras formas organizativas, y en términos de la creación de capacidades autónomas de base a nivel masivo, puede rendir frutos en un plazo de tiempo razonable.

Finalmente, esa ideología posee también un aspecto negativo o de rechazo frente a las formas clásicas de movilización política, y en este punto se conecta con el fenómeno de la desconfianza a la figura del político y a un interés de defensa tecnoburocrática, en cuanto la tecnoburocracia se visualiza a si misma como un agente privilegiado en la conducción de una estrategia de participación, y no así los cuadros políticos más tradicionales.

En todo caso, y con independencia de preferencias subjetivas, las condiciones objetivas generales hacen que la posibilidad de esta clase de participación sea realmente importante.

Si bien existe un clima favorable a formas de participación con connotaciones de cogobierno o cogestión, las experiencias efectivas tienden a ser, al parecer, más bien excepcionales. Según se indicó en una entrevista, hay en general una actitud prevaleciente de aceptación de la participación - por ejemplo, participación comunitaria - pero en la práctica se tiende a dar un rechazo o resistencia respecto de ella. No obstante, se espera que la atenuación de las condiciones autoritarias faciliten una emergencia más significativa de experiencias de participación.

Una de esas experiencias efectivas, respecto de la cual se pudo recoger información, es la del Programa de Desarrollo de Comunidades (PRODECOM), que se implementa por la Secretaría de Planeamiento del Estado de Minas Gerais. El PRODECOM, además de constituir una experiencia notablemente innovadora y creativa, permite a la vez individualizar las condiciones que afectan a este tipo de iniciativas y los obstáculos que deben superar para llegar en el futuro a tener un impacto significativo en la vida social y económica nacional.

/Se trata

Se trata de un programa financieramente modesto y llevado a cabo por un exiguo personal: un secretario ejecutivo, dos funcionarios y una dactilógrafa.

El programa se orienta hacia la resolución de problemas vinculados a la satisfacción de necesidades muy básicas de comunidades de bajos ingresos. El principio fundamental en torno al cual se estructura la actividad del programa es el de que la definición de las necesidades y los problemas atañe a la propia comunidad afectada, como asimismo la elaboración y toma de decisiones en cuanto al proyecto mismo. Adicionalmente, la implementación del proyecto supone un aporte comunitario significativo de insumos no monetarios - típicamente, trabajo. De esta manera, el papel de PRODECOM se limita al de un agente catalizador, orientador y capaz de prestar ciertas clases de asistencia técnica, y a realizar aportes financieros vedados para las capacidades comunitarias.

La experiencia piloto de PRODECOM puede ilustrar de manera más concreta esos principios. Se trata de una favela, de unos diez mil habitantes, que presenta un cierto grado de organización en torno a la Iglesia. Al preguntárseles a los líderes comunitarios por las prioridades en términos de necesidades básicas de la favela, se indicó como problema fundamental el del agua: la existencia de un sólo pilón traía consigo un sinnúmero de reyertas, la emergencia de formas de explotación comunitaria, etc.

En definitiva, el proyecto fue definido por la comunidad en términos de la construcción de cinco pilones, cuya ubicación fue también objeto de decisión colectiva. La comunidad ofreció un aporte consistente en mano de obra especializada, que aportaba sus propios equipos y herramientas - viven en la favela alrededor de sesenta obreros calificados, premunidos de diploma - y requirió de PRODECOM el aporte de los materiales, además de asesoramiento en cuanto a un tipo de tecnología especial que se decidió utilizar. La construcción de los pilones tomó tres fines de semana.

/Actualmente, PRODECOM

Actualmente, PRODECOM tiene a su cargo unos cincuenta y cinco proyectos que van desde servicios básicos - típicamente, agua - hasta el financiamiento de cooperativas artesanales. Por lo general, se trata de iniciativas creativas; así, por ejemplo, destaca entre ellos un proyecto destinado a consolidar una granja de cabras lecheras que se vincula a un esfuerzo preexistente, liderado por un médico, consistente en proporcionar cabras lecheras a familias de una comunidad caracterizada por niveles de desnutrición infantil significativos: cada familia tiene a su cuidado una cabra, a la que alimenta, y que proporciona de uno a dos litros diarios de leche para el consumo familiar. El problema se plantea en cuanto a la reproducción de las cabras, ya que ello implica la necesidad de una cierta infraestructura y la no utilización del animal por un cierto tiempo. El aporte de PRODECOM consistió en cincuenta hembras y dos machos, lo que soluciona los problemas de reproducción y permite a cada familia disponer permanentemente de una cabra. El proyecto sirve actualmente a 300 familias, y se espera llegar a atender 1500 en un plazo de tres años.

La experiencia de PRODECOM permite poner de relieve las condiciones y obstáculos que afectan a estas formas de participación, en cuanto a sus posibilidades de crecimiento y de transformación en patrones significativos de estructuración de la vida social y política a niveles de mayor repercusión nacional.

Primero, estas experiencias tienden a asumir un cierto carácter asistencial y a presentar algún grado de asimetría en la relación entre agencia y comunidad, lo que es quizás insalvable en una primera etapa de estos procesos.

Segundo, ellas presuponen la existencia de algún grado de organización de base. En la ideología oficial del PRODECOM, se postula que hay capacidades organizativas espontáneas en los sectores populares, que son ignoradas o despreciadas por el tecnócrata; en la práctica, resulta que la gran mayoría de los proyectos se apoyan en organizaciones comunitarias formadas en torno a la Iglesia.

/Ello plantea

Ello plantea entonces la necesidad de la preexistencia de agentes en la sociedad civil análogos a la Iglesia; en su ausencia, la maquinaria político-administrativa podría asumir ese papel, pero ello tiende a traer consigo dificultades propiamente políticas, según lo muestran otras experiencias nacionales, lo que a la larga puede hacerlas inviables.

Tercero, estas formas de participación están restringidas, por su propia naturaleza, a dominios muy específicos de problemas, y sólo pueden desarrollarse en contextos político-administrativos más locales: específicamente, municipales o estatales.

Su universalización supondría que esos contextos político-administrativos adquirieran un peso específico, en cuanto a su órbita de competencias y control de recursos, que significaría una reversión drástica de las tendencias centralizadoras imperantes. A la vez, se requeriría también de un esfuerzo de ingeniería social e institucional, provisto de una tremenda dosis de creatividad, que permita dar con formas organizacionales que, preservando el carácter más directo de la participación, le posibiliten el orientarse hacia problemas más generales.

En síntesis, no sería improbable que la democratización de la planificación brasileña se diera en términos de tres procesos convergentes: la implementación de un proyecto socio-económico de origen fundamentalmente tecnoburocrático, dirigido a imprimir algunas transformaciones en el patrón de desarrollo vigente; la intervención atenuada de las instancias clásicas del control democrático; y la proliferación y consolidación de formas de participación, con un sentido de cogobierno, cada vez más inclusivas en cuanto al dominio de problemas en que son capaces de intervenir.





