

# LA PLANEACIÓN ECONÓMICA EN NORUEGA \*

Oswaldo Sunkel

## 1. Breve descripción del desarrollo económico noruego entre 1938 y 1953

Para evaluar en sus verdaderas proyecciones los resultados de la planeación económica en Noruega, es necesario dar algunas de las características más importantes de la estructura económica de este país,<sup>1</sup> de los desastrosos efectos de la segunda Guerra Mundial y de su recuperación y desarrollo en el período postbélico.

La población noruega tenía en los años previos a la guerra un nivel de vida relativamente elevado. La exportación de productos de pesca, de los bosques, de minerales y sobre todo los ingresos provenientes de la

Cuadro 1

### EL BALANCE DE RECURSOS DE LA ECONOMÍA NORUEGA (Millones de coronas)

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
I. Producto nacional bruto	5,746	10,839	12,782	13,857	14,989	16,530	20,092	21,715
II. Préstamos y transferencias netas del exterior	— 79	646	1,287	804	1,270	861	— 139	92
Total de recursos disponibles	5,667	11,485	14,069	14,661	16,259	17,391	19,953	21,807
III. Consumo	4,200	8,041	9,250	9,571	10,386	11,533	13,006	14,619
1) Gastos corrientes de los consumidores	3,714	6,622	7,871	8,157	8,884	9,981	11,106	12,300
2) Gastos corrientes del gobierno	486	1,419	1,379	1,414	1,502	1,552	1,900	2,319
IV. Formación bruta de capital	1,467	3,444	4,819	5,090	5,873	5,858	6,947	7,188
1) Sector privado	1,134	2,370	3,495	3,691	4,309	4,503	5,081	5,703
2) Sector público	288	613	805	930	1,065	1,228	1,300	1,480
3) Cambios en inventarios	45	461	519	469	499	127	566	5
Gasto total	5,667	11,485	14,069	14,661	16,259	17,391	19,953	21,807

Fuente: Organización de Cooperación Económica Europea (OCEE), *National Accounts Studies*, Norway, junio de 1953.

\* Este trabajo está basado en observaciones realizadas por el autor durante una visita de estudio a las oficinas de planeación económica de Noruega, los Países Bajos y Suecia, que fue posible gracias a una beca concedida por el Programa de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico auspiciado por la Comisión Económica para la América Latina y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Los cuadros 1 y 3 presentan alguna información básica.

marina mercante permitían pagar la importación de productos agrícolas, manufacturas, bienes de capital y combustibles. Durante el período 1946-1953 han cambiado radicalmente tanto la estructura de las importaciones como la de las exportaciones. El desarrollo industrial ha sido extraordinario. El índice general de producción industrial señala un aumento del 82 % en el período indicado. También la agricultura ha aumentado su producción en forma sensible: más de 16 %. (1) <sup>2</sup> Este incremento oculta una mejora mucho más marcada de la productividad e ingreso *per capita* en la agricultura, pues en el mismo período la población activa ocupada en esta actividad ha disminuído relativamente, habiendo aumentado el área cultivable y el equipo agrícola disponible. La intensidad de la política de mecanización agrícola puede observarse en el dato siguiente: mientras en 1939 había 3,000 tractores, en 1953 existían más de 21,000. (2)

Los aumentos de la producción interna han cambiado la composición de las importaciones, permitiendo disminuir al 8 % y 11 % en 1951 y 1952 respectivamente, la proporción de bienes de consumo finales importados, que alcanzaba en 1938 al 18 %. (3)

Por otra parte, la producción industrial de bienes de exportación se ha duplicado con creces en el mismo período. (4) El efecto sobre la estructura de las exportaciones no se ha hecho esperar: en los últimos años aproximadamente el 75 % de las exportaciones ha estado constituido por productos industriales. Las industrias de exportación más importantes son aquellas basadas en la elaboración de los productos de la pesca y bosques, y las que aprovechan el costo extraordinariamente bajo de la energía hidroeléctrica. A este respecto conviene recordar que la producción de energía eléctrica *per capita* en Noruega fue en 1952 de más o menos 5,700 KWH. Esta cifra es casi el doble de las correspondientes a Estados Unidos o Suecia. (3)

El espectacular crecimiento de las exportaciones (cuadro 2) y la ayuda que significó el Plan Marshall (cerca de 400 millones de dólares entre 1948 y 1952) permitieron financiar un nivel de importaciones muy elevado y una tasa de formación de capital que se cuenta entre las más altas del mundo (cuadro 3). El notable aumento de la inversión no se logró, sin embargo, a costa del nivel de la vida de la población. El producto nacional bruto, en términos reales, había aumentado en 1952 en un 50 % con respecto a 1938, lo que permitió, a pesar de un aumento de la inversión de 65 %, mejorar el consumo privado en un 37 %. Si se considera que en el mismo período la población creció 13 %, se deduce que el consumo *per capita* también aumentó. Este mejoramiento de las condiciones de vida es tanto más significativo si se le

<sup>2</sup> Los números entre paréntesis se refieren a la bibliografía que se encuentra al final de este trabajo.

relaciona con los catastróficos efectos de la guerra sobre la capacidad productiva de la economía noruega, y si se toma en cuenta, además, la redistribución del ingreso en favor de los grupos de rentas bajas. Éste ha sido uno de los aspectos más marcados de la política económica de postguerra en Noruega. La tasa de salarios reales de la industria, que se ha desarrollado menos favorablemente que la de la agricultura, pesca y bosques, muestra un aumento del 23 % entre 1938 y 1953, a pesar de una caída de 15 % entre 1938 y 1945. Pero este deterioro de la tasa

Cuadro 2

NORUEGA: GASTO TOTAL A PRECIOS CONSTANTES  
(Índices, 1938 = 100)

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	% de aumento 1946-1952
Consumo privado	100	109	120	122	131	139	133	137	25.7
Gastos corrientes del gobierno	100	186	178	167	178	178	198	218	17.2
Formación bruta de capital	100	119	151	150	160	156	164	161	35.3
Exportaciones	100	57	77	88	95	112	124	120	110.5
Importaciones	100	87	112	104	117	122	131	131	50.6
Producto nacional bruto	100	108	122	127	135	144	145	146	35.2
Población	100	107	108	109	110	111	112	113	5.6

Fuente: OCEE, *National Account Studies*, Norway.

Cuadro 3

Años	% de la for- mación bruta de capital sobre el producto na- cional bruto	% de la in- versión pú- blica sobre la inversión privada	% de los in- gresos corrien- tes del go- bierno sobre el producto nacional bruto	% de la im- portación de bienes y ser- vicios sobre el producto nacional bruto
1938	25.5	25.3	18.7	25.9
1946	31.8	25.9	23.4	28.2
1947	37.7	23.0	25.4	37.5
1948	36.7	25.2	26.2	35.6
1949	39.2	24.7	26.3	37.4
1950	35.4	27.3	26.0	39.2
1951	34.6	25.6	26.3	41.1
1952	33.1	26.0	27.2	39.5
1953	34.7 <sup>a</sup>			
1954	34.5 <sup>b</sup>			

Fuente: OCEE, *National Accounts Studies*, Norway.

<sup>a</sup> Cifras preliminares tomadas de *The National Budget of Norway*, 1954.

<sup>b</sup> Cifras presupuestadas tomadas de *The National Budget of Norway*, 1954.

de salarios reales en la industria se compensó con creces debido al aumento de 45 % entre 1945 y 1953. (4) Es interesante destacar que la política de redistribución del ingreso en favor de las clases de bajas rentas fue compatible con el acortamiento de la jornada de trabajo y sobre todo con un extraordinario aumento de las exportaciones —su valor aumentó 3.6 veces entre 1946 y 1952 (5) y su volumen se duplicó— mientras el nivel de precios internos se mantenía estable. El equilibrio se alteró solamente durante el período 1950-1953, cuando, primero la devaluación de la libra esterlina y luego la subida del nivel de precios internacionales causada por la guerra de Corea, exigieron un reajuste.

Los resultados anotados adquieren proporciones aún más significativas si se considera la destrucción de la capacidad productiva de la economía noruega entre 1939 y 1945. Cerca de un 20 % del equipo de capital fue destruido mientras la población había aumentado en un 5 %. En otras palabras, en 1945 Noruega disponía de sólo las tres cuartas partes del capital *per capita* de 1939. Pero esto no es todo, la destrucción de capital productivo se concentró en cinco de las seis industrias de exportación más importantes: 50 % de la flota mercante, 68 % de la industria ballenera, 43 % de la actividad pesquera, 40 % en la minería y 35 % en la industria del papel y celulosa. (6) A esta destrucción del capital productivo debe agregarse la completa devastación de tres provincias, especialmente Finmark, realizada por las tropas alemanas en su retirada durante el invierno de 1944/45. Todo lo anterior significó que al terminar las hostilidades en 1945, el consumo había caído entre 30 % y 40 % de su nivel de preguerra. (6)

Aunque no es posible medir cuánto influyó la planeación económica sobre el proceso de reconstrucción y desarrollo de la economía noruega de postguerra —que hemos descrito muy brevemente— no es posible desconocer a este factor una gravitación cardinal en los notables resultados obtenidos. Sobre todo si se toma en consideración las aparentes contradicciones, en términos de la ortodoxia económica, de la política seguida por el gobierno, y si se recuerda además que la recuperación ha sido acompañada de cambios estructurales en la economía noruega derivados del progresivo desarrollo industrial. La experiencia noruega ha demostrado la posibilidad de lograr, en una economía que funciona básicamente dentro de los marcos del capitalismo privado (la inversión fiscal ha seguido siendo más o menos un cuarto de la inversión total (como puede verse en el cuadro 3), una capitalización substancial y bien orientada y al mismo tiempo un aumento del consumo *per capita*; ha atestiguado además la compatibilidad entre un incremento extraordinario de las exportaciones y una política interna de redistribución de ingresos que no sólo ha utilizado la política de salarios para lograr un mejoramiento de los ingresos del sector trabajo en rela-

ción a los del sector capital, sino que ha procedido también, simultáneamente, a extender el sistema de seguridad social y a acentuar el carácter progresivo del sistema tributario. La prosecución de metas en conflicto tan abierto no podría, evidentemente, haberse logrado si se hubiera permitido que las fuerzas económicas se expresaran en todo su vigor en un mercado libre. Es buena prueba de ello el "milagro", como se ha dado en llamarlo, de la recuperación de Alemania occidental, puesto que en este país la distribución del ingreso parece indicar una tendencia opuesta a la que se observa en Noruega. Y ello a pesar de que Alemania sufrió menos en su capacidad productiva y ha recibido una ayuda externa proporcionalmente mayor. (7)

Sólo la explotación racional de los recursos disponibles de modo de extraer de ellos el máximo beneficio para toda la comunidad, y una política social que ha estimulado no sólo a un grupo sino a toda la población, pueden explicar el desarrollo económico noruego de post-guerra. Pero ello no habría sido posible si el gobierno no hubiera planeado cuidadosamente la política a seguir y desarrollado una eficiente maquinaria administrativa de planeación y control que tradujo los planes en decisiones de política económica coordinadas y efectivas.

## *2. Orígenes de la planeación económica en Noruega*

Los primeros intentos de enfocar el problema de la política económica en forma global por medio de un presupuesto económico parecen haber respondido en Noruega tanto a las urgentes necesidades de una economía desquiciada por la guerra, como a la tendencia política de los gobiernos postbélicos.

Dado el grado de liquidez con que la economía noruega emergió de la guerra y la aguda escasez de toda clase de bienes y servicios, el nuevo gobierno no podía proceder a la eliminación de los controles económicos que le había legado el régimen de ocupación, sino a costa de una inflación desbocada, o de desocupación, redistribución regresiva del ingreso y una reconstrucción lenta y aleatoria, consecuencias todas incompatibles con las inclinaciones políticas del gobierno. Así, el hecho de tener que mantener una extensa maraña de controles directos obligó al gobierno a planear. La existencia de una multitud de controles manejados por diferentes organismos gubernamentales y con efectos sobre los más diversos aspectos de la actividad económica requería un alto grado de coordinación para evitar que los controles se interfirieran mutuamente y condujeran a un verdadero caos económico. Pero no es posible manejar estos controles inteligentemente, y menos aún coordinarlos, sin tener una clara conciencia de lo que se pretende obtener con ellos, es decir, de la forma cómo se quiere influir en la

actividad económica. Existía, pues, una razón pragmática urgente para proceder a definir los fines y medios de la política económica en forma de planes de reconstrucción y desarrollo, y para crear una maquinaria de planeación que hiciera uso de los controles existentes y de otros medios de política económica en forma coordinada y en función de lo establecido en los planes de largo plazo. Pero hubo también una razón técnica a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior: las contradicciones e incompatibilidades, en términos de un mercado libre, entre las finalidades perseguidas por la política económica. Examinaremos algunas de ellas con mayor detalle:

- a) la determinación de proceder a una reconstrucción acelerada imponía una alta tasa de formación de capital, pero la decisión de no deteriorar aún más el ya precario consumo *per capita* imposibilitaba la transferencia de recursos destinados al consumo para producir bienes de capital;
- b) hubiera sido posible aliviar la presión inflacionaria por medio de un aumento sustancial de las importaciones, pero el gobierno decidió mantener el déficit de la balanza de pagos dentro de límites razonables;
- c) las posibilidades de un fuerte superávit fiscal estaban limitadas por el deseo del gobierno de incrementar sus gastos de seguridad social;
- d) no era posible dar estímulos indiscriminados al sector de empresarios dado que el gobierno estaba comprometido en una política tendiente a reducir la desigualdad de los ingresos;
- e) la adopción de medidas monetarias generales, como, por ejemplo, cambios de la tasa de interés para disminuir la presión inflacionaria, habría producido desocupación, en circunstancias en que una de las metas explícitas de la política económica era mantener la ocupación plena; por lo demás, un alza de la tasa de interés habría restringido la inversión en proyectos con gran intensidad de capital, siendo éstos por lo general especialmente significativos desde el punto de vista de su rendimiento social.

Ante las innumerables incompatibilidades entre las metas que acabamos de señalar, es evidentemente imposible pensar en la aplicación de medidas ortodoxas de política monetaria y fiscal. Éstas, si bien pueden producir los efectos deseados en una esfera de la actividad económica, pueden al mismo tiempo empeorar los problemas de las restantes, y con ello la situación general del país. Noruega tiene una amarga experiencia, similar a la inglesa, en materia de política deflacionista, y no era de esperar que después de la segunda Guerra Mundial volviera a ensayar métodos que ya habían fracasado en los años poste-

riores a la primera. Por el contrario, se desplegó toda la gama de controles directos y medidas específicas y selectivas: licencias de importación y exportación, racionamiento de materias primas, combustibles y bienes de consumo, fijación de precios y rentas, establecimiento de sistemas cooperativos en la agricultura y la distribución, creación de bancos de fomento para las diversas actividades económicas encargados de los préstamos de plazo medio y largo, exenciones de impuestos a la instalación de ciertas industrias en determinadas áreas y a la reinversión de utilidades, subsidios directos, etc. Hay que hacer notar, sin embargo, que el mercado de trabajo permaneció enteramente libre, facilitándose aún su funcionamiento por medio de la creación de servicios de colocación e información, subsidios de transporte para los obreros, etc. Aunque buena parte de las medidas adoptadas han adquirido carácter definitivo, todos los controles directos, a excepción de ciertas restricciones de importación del área dólar, habían desaparecido en 1954. Ésta es, en realidad, la prueba más concluyente de la eficacia de la política económica de postguerra. Los controles directos habían sido necesarios para lograr una distribución más justa de los escasos bienes y recursos disponibles en los primeros años postbélicos; como el gobierno no ha variado su política social, la desaparición de los controles sólo puede explicarse por un aumento sustancial del producto nacional bruto con la consecuente disminución de la presión inflacionaria, y porque la distribución del ingreso ha mejorado lo suficiente para esperar que el mecanismo de precios pueda cumplir ahora con mayor eficacia su tarea de orientar la utilización de los recursos productivos, siempre, por cierto, dentro de los marcos definidos por la política económica del gobierno. Diferente era la situación al término de la guerra. Con una economía en estado muy precario, con ambiciosos planes de reconstrucción y desarrollo, y avanzadas metas de orden social, la política económica necesaria para cumplir estos objetivos tenía que emplear ineludiblemente medidas que garantizaran la utilización de los recursos de manera de rendir una productividad social óptima.

Ésta es entonces la otra razón, la razón técnica, que explica el mantenimiento de los controles después de la liberación, la elaboración de todo un arsenal de medidas específicas, la preparación de planes de largo plazo, el montaje de una maquinaria de planeación y la utilización de presupuestos económicos.

### *3. Importancia para los países poco desarrollados*

La experiencia noruega tiene singular interés para el estudio de los sistemas de planeación necesarios para llevar a cabo una política de desarrollo en nuestros países.

Nos parece que a mediados del siglo xx no es posible llevar muy lejos el desarrollo económico de los países atrasados sin producir a corto plazo un mejoramiento de las condiciones sociales. Cuando éstas se toman en consideración, el proceso de desarrollo posee una tendencia a resultar en situaciones de emergencia no muy diferentes, en principio, a los períodos de escasez por que pasó Noruega. Aparecen presiones inflacionarias generales, se originan embotellamientos en rubros básicos, hay una tendencia deficitaria de la balanza de pagos, etc. Una economía todavía poco industrializada no tiene la flexibilidad suficiente para ir respondiendo continuamente a las nuevas demandas originadas por el mismo proceso de crecimiento. Se producen entonces los conocidos problemas de escasez de materias primas, de transportes, de habitación, y sobre todo de divisas, que obligan al gobierno, a menos que desista completamente de su política de desarrollo o bien ignore sus efectos redistributivos, a introducir toda suerte de restricciones y controles. Parece, sin embargo, que nuestros gobiernos no han sabido aprovechar la existencia de los mencionados controles con la eficacia demostrada por el gobierno noruego. Las razones son obvias. Nuestros países rara vez poseen planes de largo plazo que sirvan para orientar el manejo de los controles, ni mucho menos una maquinaria de planeación, o presupuesto económico, para cumplir la misión de materializar en la práctica diaria los principios establecidos en el programa de largo plazo y coordinar el uso de los controles evitando que éstos se interfieran mutuamente.

La descripción del funcionamiento del sistema noruego ocupará la mayor parte de las páginas que siguen, porque este aspecto tiene a nuestro entender una importancia vital dentro de todo el problema de la planeación. Tan vital es que, sin una maquinaria de planeación adecuada, el mejor plan de largo plazo difícilmente llegará a tener influencia sobre las decisiones diarias de política económica. Por otra parte, la coordinación de todas las armas de la política económica de corto plazo, incluyendo el manejo de los controles directos, realizada en buena medida por medio de los presupuestos económicos, tiene gran significación desde el punto de vista del equilibrio dinámico.

#### 4. *El plan de largo plazo*

El gobierno noruego opera de acuerdo con un programa político razonablemente definido que establece en forma general las metas de orden social que se desea alcanzar. Tratándose de un gobierno laborista no debe extrañar encontrar entre sus objetivos los siguientes rubros: igualdad de oportunidades para todo ciudadano, ocupación plena, estabilidad de ingresos, elevación de los niveles de consumo, de educación



y cultura, etc. Es claro que el cumplimiento de tales objetivos no es posible sino cuando se verifican ciertas condiciones económicas básicas. La fundamental es, por supuesto, un crecimiento rápido y sostenido del ingreso nacional. Pero para lograr que el ingreso crezca con rapidez y al mismo tiempo cumplir con las metas sociales es preciso cambiar ciertas características estructurales de la economía, pues su persistencia es incompatible con las metas fijadas.

Un ejemplo nítido lo constituye la industria pesquera. Esta actividad tiene un carácter extremadamente estacional que produce fluctuaciones violentísimas en los niveles de ocupación. A falta de otras oportunidades de empleo los pescadores permanecen cerca de tres cuartas partes del año dedicados a una agricultura de subsistencia o a la explotación maderera en escala muy reducida. Evidentemente este problema estructural no tiene más solución que una avanzada mecanización de la faena pesquera con el fin de disminuir en lo posible la población dependiente de esta actividad. Ello requiere, por cierto, la creación de centros urbanos industriales que no sólo ofrezcan oportunidades de empleo a los pescadores desplazados, sino también trabajo temporal a aquellos que permanecen dedicados a la actividad pesquera, y abran, además, las posibilidades de una explotación agrícola moderna.

Otra de las preocupaciones sociales del gobierno noruego, el reducido nivel de ingresos de determinadas regiones agrícolas (en contraste con los ideales de nivelación de ingresos e igualdad de oportunidades), tiene su raíz en otro problema estructural: el minifundio. La solución de este problema implica también el éxodo a centros urbanos nuevos o existentes. Los intentos de solución de estos problemas estructurales tendrán, sin embargo, efectos sobre toda la economía. El éxodo de población agrícola requiere de un programa de inversiones para procurar nuevas oportunidades de empleo, y de una política de construcción urbana. Las necesidades de importación derivadas de esta dinámica obligan a definir un plan de sustituciones y otro de fomento a las exportaciones. Todo lo anterior fuerza al gobierno a extender y reorientar sus inversiones en servicios públicos y, en fin, a encauzar toda la economía en nuevas direcciones.

La metodología del plan de largo plazo está basada en la lógica que acabamos de describir. Dadas ciertas metas de orden social, el análisis de un número reducido de deficiencias estructurales del sistema económico y de sus posibilidades de solución se va extendiendo sistemáticamente de la consideración de esos problemas específicos hasta cubrir toda la economía. Resulta así un plan de inversiones que permite estimar el aumento de la capacidad productiva y del ingreso real bajo el supuesto de ocupación plena, tomando naturalmente en cuenta los cambios de productividad y el crecimiento de la población activa. Como

el crecimiento del consumo es una de las metas preestablecidas, la intensidad del programa de inversiones o, en otras palabras, la rapidez con que los problemas estructurales serán resueltos, debe ajustarse por medio de aproximaciones sucesivas al margen de ahorros disponibles. El crecimiento del ingreso derivado del programa de inversiones y la tasa de incremento permitida al consumo sirven así de criterio básico para la política económica de corto plazo.

La metodología descrita pretende, en realidad, atacar el problema del desarrollo económico en sus puntos neurálgicos. Presupone un profundo diagnóstico de la situación económica del país que señale dónde residen los principales obstáculos al crecimiento rápido y continuado de la economía. Una vez que éstos han sido identificados, exige un estudio exhaustivo del sector en cuestión para poder llegar a conclusiones respecto de la política a seguir. Luego es preciso desarrollar en forma explícita todo lo que esa política encierre en relación con las demás actividades económicas. Lo interesante es observar cómo esta metodología, básicamente parcial, lleva finalmente a un enfoque global que tiene la ventaja de haber sido logrado a base de una acumulación de proyectos específicos, pero preparados con criterio de plan general. La metodología usada en Noruega presenta además ventajas para el tratamiento estadístico, pues utiliza conceptos tan discutidos como el coeficiente de capital, el coeficiente de importaciones y otros, para proyectos específicos y no como un resultado de cálculos globales. Tiene, además, al utilizar proyectos detallados, una mayor significación operativa en la práctica. Esto es muy importante para la planeación a corto plazo, donde se trata fundamentalmente de ir coordinando la velocidad de ejecución de los diferentes proyectos con el desarrollo de los proyectos complementarios y con las condiciones generales de la economía. Debemos recordar que, tratándose de una economía privada y muy dependiente de condiciones externas, la tasa anual de inversión tiene que sufrir necesariamente ajustes para evitar que un desarrollo inesperado de los ahorros o de las condiciones externas altere la estabilidad del sistema.

Una parte muy importante del programa de largo plazo es el análisis de la economía mundial, tanto de los cambios estructurales que se han ido operando en ésta (cambios en la importancia relativa de Estados Unidos y Gran Bretaña, industrialización de los países atrasados, etc.) como de los efectos que sobre el programa pueden tener las variaciones cíclicas. Los cambios estructurales del comercio internacional son tomados en cuenta particularmente para la elaboración de la política de industrialización en lo que se refiere a sustitución de importaciones y desarrollo de las exportaciones.

Las consecuencias de las variaciones cíclicas de los mercados mun-

diales en la economía noruega son objeto de un extenso análisis, ya que todo el programa está basado en el supuesto de una expansión más o menos regular de la economía internacional. No es sorprendente, por lo tanto, encontrar como parte del programa de largo plazo un exhaustivo análisis de una política anticíclica alternativa en el caso de una depresión que impidiese la realización del plan de inversiones. En general, hay una discusión detallada de las medidas que sería necesario poner en práctica si los supuestos fundamentales no llegan a cumplirse.

El programa de largo plazo es preparado por una comisión *ad hoc*, compuesta en su mayoría por las mismas personas encargadas de la elaboración de los presupuestos económicos anuales. Su período es de cuatro años, en cumplimiento con lo establecido por la Organización de Cooperación Económica Europea para todos los países miembros.

En resumen, los objetivos básicos del programa de largo plazo parecen ser los siguientes:

- a) elaborar las incidencias económicas de los objetivos establecidos por la política general del gobierno;
- b) aclarar y cuantificar en la medida de lo posible los cambios estructurales que la economía deberá sufrir si se quieren cumplir los objetivos fijados;
- c) presentar al Parlamento y a la opinión pública un cuadro relativamente elaborado y detallado del programa de política económica del gobierno para un período de cuatro años, y
- d) proveer a los funcionarios de la administración pública de un marco de referencia al cual deberán tender a ajustar las decisiones que tomen día a día.

##### 5. Aspectos administrativos de la planeación a corto plazo

El núcleo central que organiza la labor de planeación a corto plazo es el Departamento de Economía del Ministerio de Hacienda. Dentro de este departamento, la Oficina del Presupuesto Económico, integrada por sólo cinco economistas, es la encargada de la elaboración de los planes de corto plazo. Esta oficina sirve de nexo entre el Comité Económico de Ministros, en el cual reside la responsabilidad última de la política económica del gobierno, y el personal especializado de los diferentes ministerios encargado de preparar en detalle las proyecciones correspondientes a cada sector de la economía. Así la Oficina del Presupuesto Económico está en condiciones de cumplir una doble misión. En primer lugar, se encarga de hacer llegar a los funcionarios responsables de la labor de planeación en cada ministerio la orientación general que el Comité Económico de Ministros ha decidido dar a la política

económica en el año próximo. Por otra parte, recibe de cada uno de los ministerios las proyecciones parciales correspondientes a los diversos sectores de la economía y en base a ellos construye el presupuesto económico.

El carácter extraordinariamente descentralizado que adquiere la labor de planeación cuando las diferentes proyecciones son elaboradas por los funcionarios y departamentos especializados de los ministerios, tiene, a pesar de las ventajas que señalaremos más adelante, el peligro de falta de consecuencia entre los numerosos trabajos individuales. Para prevenir que tal cosa ocurra se ha organizado el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por unas treinta personas, altos funcionarios con sus asesores, que representan a los ministerios. En el Comité Asesor se discuten detalles de organización del trabajo de planeación, se armonizan los supuestos y definiciones que se usarán y se asignan las diferentes tareas. Para distribuir el trabajo se sigue el principio general de asignar a cada ministerio la responsabilidad por aquella área de política económica sobre la que tenga mayor influencia, ya sea directa o indirectamente. En esta forma, el Comité Asesor garantiza en buena medida la coordinación horizontal al nivel de la planeación detallada.

Es importante señalar que en los ministerios se centraliza toda la responsabilidad gubernamental en relación al sector de la economía que les corresponde. Los organismos fiscales autónomos, como los bancos de fomento mencionados anteriormente y otras instituciones semejantes, dependen todos de algún ministerio y deben ajustar su política a las normas que éste imparte.

Facilitar la coordinación en el sentido vertical, entre el nivel descentralizado y minucioso del trabajo de los especialistas y el nivel centralizado y general del Comité Económico de Ministros, es otra de las misiones de la Oficina del Presupuesto Económico. Con tal objeto se le ha dado el carácter de secretariado técnico tanto del Comité Asesor mencionado anteriormente como del Comité de Ministros. Se asegura así la continuidad en la información y en las opiniones que van del nivel inferior al más elevado de la maquinaria de planeación y viceversa.

Uno de los eslabones vitales de esta estructura es evidentemente el que relaciona a los ministerios con la Oficina del Presupuesto Económico. De este nexo depende que la labor de cada ministerio se ajuste a las definiciones, supuestos y campos de acción previamente convenidos, que las proyecciones parciales se entreguen dentro de los plazos fijados, etc. Con el fin de dar a este nexo un carácter institucional se ha nombrado en cada ministerio un agente de enlace, responsable ante la Oficina del Presupuesto Económico del trabajo de su respectivo

ministerio. El agente de enlace es un alto funcionario del ministerio, con acceso directo al ministro del ramo y autoridad dentro de su repartición para distribuir el trabajo de planeación. Este funcionario tiene, además, la obligación de establecer conexiones con los organismos representativos de la empresa privada en el sector de actividad económica que le corresponde. Se garantiza en esta forma que cada ministerio cumpla en forma seria su cometido, pues el agente de enlace está en condiciones de aprovechar mejor las posibilidades existentes en su repartición y de recibir la crítica y ayuda de organismos privados, para llevar a cabo la labor que le ha sido asignada. Al escoger como agentes de enlace a funcionarios de los ministerios se ha querido evitar los problemas propios de los sistemas de planeación centralizados: por una parte, la falta de cooperación y aun obstaculización a las funciones de la unidad de planeación y, por otra, la duplicación del personal técnico. Los agentes de enlace forman parte naturalmente del Comité Asesor del Presupuesto Económico.

El Comité Asesor, además de distribuir y organizar el trabajo para la elaboración del presupuesto económico a que ya hemos hecho referencia, se reúne también por alguna de las razones siguientes:

- a) para controlar y coordinar la ejecución de la política económica que corresponde a cada ministerio;
- b) con el fin de informar a los ministerios de los problemas que preocupan al Comité Económico de Ministros y de los que están siendo estudiados por la Oficina del Presupuesto Económico, y obtener así los comentarios de especialistas más directamente relacionados con ellos;
- c) para ofrecer a los funcionarios de un ministerio la oportunidad de discutir con sus colegas de otras reparticiones problemas de orden general que afecten a ese ministerio en particular.

Estas diversas funciones del Comité Asesor, como las correspondientes de la Oficina del Presupuesto Económico en su calidad de secretariado técnico, revelan una característica muy importante de la labor de planeación. Ésta no se reduce únicamente a la preparación del presupuesto económico, sino que tiene un carácter continuo al analizar los problemas que se van presentando día a día y emitir informes permanentes. Así, por ejemplo, la Oficina del Presupuesto Económico, aparte de las obligaciones ya señaladas, prepara estudios económicos trimestrales. Éstos se hacen también a base de informaciones proporcionadas por los ministerios, y en ellos se evalúan las estimaciones del presupuesto económico en vigor a la luz de los acontecimientos recientes, y se proponen medidas correctivas en los casos en que las proyecciones hayan diferido de la realidad. Además, la Oficina del Presupuesto

Económico puede en cualquier momento y cuando las circunstancias lo requieran, o el Comité Económico de Ministros así lo decida, o incluso un determinado ministerio lo solicite, preparar estudios y pedir informes a los agentes de enlace, reunir al Comité Asesor o seguir varios de estos procedimientos conjuntamente. La Oficina del Presupuesto Económico debe estar constantemente alerta a la forma cómo se va desarrollando la actividad económica, informando regularmente al Comité de Ministros. Debe estar siempre en condiciones de responder a las peticiones de ese Comité o de los ministerios, cotejar continuamente el desarrollo del presupuesto con la realidad y proponer los cambios de política necesarios cuando las hipótesis en que aquél está basado dejen de ser válidas. Ha llegado así a constituirse en la verdadera asesoría económica de la administración y el gobierno, siendo la preparación formal del presupuesto económico sólo una de sus numerosas obligaciones.

Uno de los resultados más interesantes de la organización descrita es la forma cómo facilita el trabajo del Comité Económico de Ministros. Cuando un ministro desea llevar un problema o una proposición concreta para que sea discutida en el Comité, tiene la oportunidad de consultar, a través del agente de enlace respectivo, a la Oficina del Presupuesto Económico. Ésta, a la vez que emite el informe correspondiente para el ministro, está en condiciones de preparar también un informe para el Comité de Ministros. Así, cuando éste se reúne para discutir el asunto, ya todos los miembros del Comité han tenido oportunidad de estudiar el informe, haciendo más expedita la labor de este organismo. Conviene mencionar, finalmente, que el Comité Económico de Ministros está integrado por sólo seis de los trece que forman el gabinete, y que tiene la responsabilidad final por la política económica del gobierno.

### 6. *El presupuesto económico*

Desde la guerra se ha hecho una costumbre en varios países de la Europa occidental publicar planes económicos anuales basados en un análisis cuantitativo de la situación económica del país y sus proyecciones para el futuro inmediato. En este trabajo se les ha llamado presupuestos económicos, siguiendo la denominación francesa: *budget economique*. En Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega y Suecia reciben el nombre de *national budget* y en los países bajos: *central economic plan*.

Los presupuestos económicos son básicamente diferentes de los planes utilizados en los países de la Europa oriental. En éstos, los medios de producción han pasado en su mayoría a manos del Estado mientras que en Europa occidental, si bien la intervención del Estado en

la economía se ha acentuado en la postguerra en la mayoría de los países, los medios de producción siguen siendo en elevada proporción de propiedad privada. Esta diferencia institucional explica el carácter más bien general de los presupuestos económicos; la política económica en estos países no tiene medios para llevar a cabo los planes en el nivel detallado de las empresas. La misma razón, y además su gran dependencia del comercio exterior, explica también la falta de programas de largo plazo. Si bien todos los países miembros de la Organización de Cooperación Económica Europea han debido preparar planes de largo plazo cada cuatro años, éstos no han tenido significación operativa sino en Noruega. En este país —y a esto se debe nuestro interés en la experiencia noruega— los presupuestos económicos son la expresión anual del plan de largo plazo. En Noruega, con una economía tanto o más dependiente del comercio exterior como la del resto de los países de Europa occidental, y en donde la propiedad estatal de los medios de producción es igualmente reducida, la planeación económica ha adquirido, sin embargo, verdadera significación práctica. Ello significó crear una maquinaria de planeación que se ha transformado con el tiempo en una verdadera rutina de administración económica, coordinando no sólo las diferentes reparticiones del sector público, sino cooperando también con las organizaciones privadas representativas de los diversos campos de la actividad económica.

Volviendo al presupuesto económico, éste puede definirse como un arreglo estadístico en forma de un sistema contable de partida doble que organiza flujos económicos referentes a un período futuro, de modo que sirva de base para las decisiones económicas que deben tomarse durante ese período. Cuando este mismo arreglo estadístico utiliza estadísticas referentes a períodos pasados obtenemos las cuentas nacionales. Las diferentes partidas y cuentas del presupuesto económico se han organizado de manera que se las pueda consolidar, con lo cual existe la posibilidad de dar al presupuesto el detalle o generalización requeridos. El presupuesto presentado finalmente al Parlamento es una versión bastante simplificada, donde la cuenta de las empresas es una consolidación de cuentas similares para cada uno de los sectores industriales más importantes, la del sector público es una consolidación de las cuentas del gobierno central, de las municipalidades y de las instituciones de previsión, la cuenta del sector exterior consolida las cuentas abiertas para las áreas monetarias más importantes, etc. Las diferentes partidas (producto nacional neto, consumo, formación de capital, etc.) especificadas en las cuentas globales se presentan también en cuadros detallados, clasificándose sus componentes en los grupos más importantes. Junto al presupuesto económico expresado en términos de valores monetarios, se calculan varios presupuestos parciales en unidades físi-

cas, obteniéndose así una visión general de la demanda y oferta de bienes y mano de obra, por sectores y para toda la economía.

El presupuesto económico puede servir los siguientes propósitos: *a)* examinar la compatibilidad entre los diferentes planes individuales existentes, *b)* hacer una prognosis de los desarrollos futuros, y *c)* establecer un programa de política económica. En un presupuesto del tipo *a)* se ponen en evidencia los problemas de desajustes entre las expectativas de demanda y oferta ya sea por sectores o para toda la economía. En un presupuesto del tipo *b)* se estima cómo los desequilibrios mencionados se resolverán en definitiva, de acuerdo con los parámetros de conducta de las diferentes unidades económicas y sin la intervención de medios de política económica tendientes a resolver los desajustes. En un presupuesto del tipo *c)* se trata justamente de ver en qué forma se puede lograr la coordinación de los diferentes planes individuales de modo que se cumplan ciertas metas. Ello encierra, entonces, considerar las medidas que debe adoptar el gobierno para corregir las tendencias observadas en la economía. Algunas variables podrán ser afectadas directamente por decisión gubernamental, pero buena parte de ellas no están bajo su control, debiendo ser influenciadas por medios indirectos. Con respecto a aquellas variables que son completamente ajenas a la acción del gobierno, deben ser tratadas como los supuestos en que se basa el presupuesto.

De acuerdo con la clasificación dada, el presupuesto económico noruego debe ser considerado como un programa. En la presentación final del presupuesto económico no se indican explícitamente todas las variables gubernamentales, privadas y exógenas (precios, salarios, tasa de interés, tasa de impuestos, etc.). Pero en los comentarios que lo acompañan estas variables se examinan en detalle. Esto se debe a que el presupuesto económico noruego no está basado, como el plan económico anual de los Países Bajos, por ejemplo, en un modelo econométrico explícito y detallado.

Hemos visto en párrafos anteriores que el gobierno noruego ejerce una influencia considerable sobre la distribución de los recursos productivos. Veremos ahora cómo esa distribución se planea a través de los presupuestos económicos.

### *7. La elaboración del presupuesto económico*

En un sistema de planeación tan descentralizado como el noruego, los diversos ministerios precisan tener una pauta general de la política económica que el gobierno quiere realizar, para poder encuadrar dentro de ella las proyecciones parciales del próximo presupuesto económico. Una de las fuentes para obtener tal información es el programa de



largo plazo. Las bases que este programa ofrece, aunque proporcionan la orientación básica, son, sin embargo, insuficientes. El programa de largo plazo utiliza promedios y series de tendencia y no estimaciones anuales, que es lo que se requiere para el presupuesto económico. Por otra parte, las hipótesis utilizadas no corresponderán por lo general a las condiciones imperantes en el corto plazo. Completando la información básica que precisan los ministerios para iniciar sus proyecciones parciales, la Oficina del Presupuesto Económico prepara, conjuntamente con uno de los informes trimestrales, un análisis completo de la situación económica y señala los planteamientos de política económica expresados por las autoridades responsables o por el Comité de Ministros. En esta forma los ministerios quedan en condiciones de iniciar sus trabajos sobre bases más o menos homogéneas. Pero aun cuando cada ministerio es orientado en la forma descrita, la descentralización del sistema tiende a producir inconsecuencias. Para evitar que éstas constituyan un entorpecimiento demasiado grave a la labor posterior de la Oficina del Presupuesto Económico, se recurre a reuniones del Comité Asesor y a consultas personales directas entre los técnicos de los diferentes ministerios.

La labor de los ministerios consiste en preparar proyecciones parciales para cada una de las actividades productivas, en que, además de estimar el nivel de producción del sector, se detallan sus necesidades de bienes de capital y bienes intermedios, tanto nacionales como importados, y de mano de obra.

Respecto de estas relaciones estructurales, es decir, la relación entre los diferentes insumos y los aumentos de producción, existe una cantidad apreciable de información de buena calidad. En virtud de la descentralización del sistema de planeación, los presupuestos parciales son elaborados por expertos del gobierno con amplia experiencia práctica del funcionamiento del sector que les corresponde. Además, estos funcionarios colaboran estrechamente con las organizaciones privadas y reciben de ellas una cooperación sumamente valiosa por el conocimiento íntimo que los expertos de esas organizaciones tienen de la actividad económica que representan. En el caso del presupuesto para la agricultura, por ejemplo, esta colaboración es tan estrecha que gran parte del trabajo es realizado por la oficina técnica de la asociación de agricultores.

Determinadas reparticiones, dependientes de los ministerios, como las Direcciones del Trabajo, de la Habitación, Comercio Exterior, Industrias, etc., utilizan las proyecciones por sector productivo recién mencionadas para establecer balances de recursos en forma de presupuestos parciales de mano de obra, de bienes intermedios, del sector externo, de divisas, de bienes de capital, de consumo y del sector público.

El presupuesto de mano de obra analiza la oferta y demanda de trabajo por sectores. La oferta está dada por el crecimiento vegetativo de la población activa, la incorporación de mano de obra femenina, la inmigración y emigración, etc. La demanda de mano de obra se deduce de las proyecciones realizadas para los diversos sectores productivos.

El presupuesto de bienes intermedios considera las demandas y abastecimientos de ciertos bienes considerados estratégicos, como los materiales de construcción. La oferta está dada, naturalmente, por una estimación de la capacidad productiva y la demanda se deriva también de los planes de los sectores productivos obtenidos de las proyecciones parciales.

El presupuesto del sector externo consiste en una estimación de las importaciones derivadas del proyectado crecimiento de los sectores productivos y del consumo, y en una proyección de las exportaciones.

El presupuesto de divisas cierra las cuentas entre Noruega y el resto del mundo mostrando la forma como se espera financiar el exceso de importaciones o utilizar el producto de un excedente de exportaciones.

El presupuesto de bienes de capital ofrece un cuadro detallado de los planes de inversión por actividades, una división entre inversión fiscal y privada, y un detalle de la inversión bruta clasificada en reparaciones, mantenimiento, depreciación, cambios de inventario e inversión neta. No ha sido posible, sin embargo, reunir los antecedentes necesarios para completar este presupuesto con una estimación de la forma de financiamiento de esas inversiones. A partir de 1949, sin embargo, cuando la liquidez de la economía había sido reducida a niveles normales, el presupuesto de inversión comenzó a ser acompañado de un análisis monetario bastante completo, aunque, debido a la falta de estadísticas, muy general.

El presupuesto de consumo estima las diferentes cantidades de bienes de consumo suministradas por la actividad productiva interna y calcula las necesidades de importación. Incluye estimaciones muy detalladas de la estructura del gasto del sector consumidor.

Al presupuesto del sector público no haremos referencia especial, pues está implícito en su mayor parte en los presupuestos ya descritos.

Respecto de las técnicas de proyección utilizadas no existe un criterio único. Describir las que se emplean para las diferentes proyecciones en Noruega nos llevaría a repetir la extensa literatura que existe sobre este tema, y a duplicar parte del excelente artículo publicado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el uso de los presupuestos económicos en diversos países europeos. (8) Debemos advertir al lector que en nuestra opinión el penetrante análisis y crítica contenidos en este artículo son algo injustos en el caso noruego, pues no se acentúa lo bastante la diferencia de carácter entre

el uso del presupuesto económico en este país como parte de una maquinaria de planeación global basada en un programa de largo plazo, y su utilización en Suecia, Dinamarca, Gran Bretaña y los Países Bajos, donde ha sido sólo una prognosis o, en el mejor de los casos, un plan de corto plazo.

Cuando las proyecciones parciales por sectores productivos y los presupuestos parciales han sido completados, la Oficina del Presupuesto Económico inicia una revisión detallada de las proyecciones para establecer, con base en la información proporcionada por los presupuestos sectoriales, si las estimaciones del crecimiento de la producción en los diferentes sectores son compatibles entre sí y con la disponibilidad total de recursos en la economía. En otras palabras, se trata de averiguar si no hay contradicciones entre el aumento proyectado de la producción agrícola, por ejemplo, y las disponibilidades de mano de obra, de equipos agrícolas, de medios de transporte, etc.

En ciertos casos se ha utilizado para estas revisiones el método de las relaciones interindustriales. No se ha empleado, sin embargo, una matriz completa, sino solamente sectores específicos del cuadro de insumo-producto para problemas donde el detalle de los insumos no fuera muy minucioso y las estadísticas dieran confianza. La aplicación de este método no constituye una práctica habitual; aun cuando la Oficina de Estadística ha publicado un cuadro de insumo-producto de cuarenta sectores, la forma de utilizar esta metodología es todavía materia de discusión.

Una vez establecida la compatibilidad entre las diferentes proyecciones de los incrementos de producción en cada sector, y realizados los ajustes estimados necesarios, se procede a integrar todas estas proyecciones sectoriales en un presupuesto. En esta forma, la Oficina del Presupuesto Económico obtiene una estimación del producto nacional.

Se ha logrado así completar un cálculo más o menos independiente de los componentes de la oferta y demanda globales. Los diferentes presupuestos parciales a que hemos hecho referencia suministran, por un lado, una estimación del producto nacional y las exportaciones, y por el otro, un cálculo de la inversión, el consumo y las importaciones.

La ordenación de estos totales en forma de un presupuesto económico preliminar debe mostrar entonces las incompatibilidades en los diferentes rubros de balance: ahorros e inversión, ingresos y gastos del estado, presupuesto fiscal e ingreso disponible de los consumidores, balanza de pagos, etc. Como el presupuesto económico noruego es un programa de política económica, debe procederse a continuación al análisis de estas incompatibilidades para proponer las medidas que será necesario adoptar con el fin de eliminarlas. El desajuste observado más frecuentemente en Noruega en los últimos años ha sido un exceso

de inversiones planeadas en relación con los planes de ahorro. Como una de las metas es la estabilidad, es necesario adoptar medidas que restrinjan la inversión o aumenten el ahorro, o ambas cosas. Otro desajuste frecuente se manifiesta en un exceso de importaciones. Dada cierta política respecto a reservas monetarias internacionales, debe procederse entonces a adoptar medidas que fomenten las exportaciones y la entrada de capitales, y a una revisión de los planes de importación. En esta forma, a medida que se va revisando y reajustando el presupuesto económico preliminar, va naciendo simultáneamente el conjunto de medidas de política económica que será necesario adoptar para conseguir el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política del gobierno.

El informe preparado por la Oficina del Presupuesto Económico en la forma señalada no tiene todavía un carácter final. Se le somete primeramente a examen en el Comité Económico de Ministros, donde se solucionan algunos problemas de carácter político que ocurren a veces cuando diversos ministerios desean desarrollar mayor labor de lo que permite la disponibilidad de recursos, y, en general, para confirmar que el presupuesto económico representa realmente la política enunciada previamente. El informe es luego examinado y discutido en detalle en el Comité Asesor del Presupuesto Económico. Sólo después de estas revisiones finales se prepara el presupuesto económico definitivo que es entonces enviado por el Consejo de Ministros junto con el presupuesto fiscal al Parlamento.

La coordinación del presupuesto económico con el fiscal es atribución de una de las secciones del Departamento de Economía del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta coordinación comienza con anterioridad, pues los agentes de enlace de la Oficina del Presupuesto Económico lo son también para el presupuesto fiscal y, por otro lado, existe una estrecha colaboración entre los economistas encargados de ambos presupuestos.

Es importante señalar, finalmente, que el presupuesto económico se calcula a precios constantes y además que se trata de un presupuesto calculado en términos reales, es decir, que no sólo incluye transacciones monetarias sino también los pagos en especie, los consumos propios de las unidades productoras, etc.

## 8. Conclusiones

El sistema de planeación descrito en las páginas anteriores parece haber resuelto dos de los problemas más difíciles que este tipo de actividad afronta: en primer lugar, dar continuidad a la labor de planeación evitando el rezago que generalmente se produce entre la prepara-

ción del plan y la ejecución del mismo, es decir, entre la labor teórica de construir un programa y la práctica de ir traduciendo el plan en decisiones diarias de política económica; y en segundo lugar, obtener que la política económica sea ejecutada dentro de un marco de decisiones coordinadas, todas conducentes a ciertos fines previamente establecidos.

El sistema noruego ha logrado que los funcionarios responsables de decisiones económicas estén compenetrados de las líneas generales de la política económica de largo plazo y de los problemas estructurales que se pretende resolver. La organización institucional del sistema obliga a estos funcionarios a coordinar sus acciones con las de sus colegas en otros sectores de la actividad económica. Este mecanismo, por su manera de operar, hace sentir a los funcionarios que ellos son parte nada más de un sistema más amplio, cuya política general está determinada “desde arriba”, pero sobre la que pueden influir durante su proceso de formación.

El sistema noruego es una prueba evidente de la importancia decisiva de los aspectos institucionales y de organización de la planeación. La ejecución eficiente de la política económica depende más del mecanismo por medio del cual tal política se expresa en decisiones prácticas, que de la elaboración, *in vacuo*, del plan mismo. La labor de planeación diaria que los funcionarios realizan al tomar sus decisiones debe estar impregnada del “espíritu” del plan, pero no puede ajustarse estrictamente a las series hipotéticas que lo constituyen. Esto no quiere decir que la programación a largo plazo no sea necesaria. Por el contrario, ningún programa de política económica, en el sentido de una formulación de objetivos del gobierno, puede ser realista a no ser que sus consecuencias sean claramente establecidas y confrontadas con las condiciones estructurales de la economía que determinan en gran medida lo que es posible realizar. En esta forma el plan de largo plazo viene a ser una especificación concreta y de carácter cuantitativo de los objetivos de una política determinada, revelando entre otras cosas la intensidad de las reformas estructurales que será preciso soportar.

Una de las características más excepcionales de la planeación en Noruega ha sido su flexibilidad, que explica, por lo demás, su supervivencia a la desaparición de los controles directos. En la mayoría de los países que emplearon en la postguerra los presupuestos económicos como armas más o menos efectivas de política económica, su influencia se desvaneció junto con la supresión de los controles, pasando a ser en estos últimos años, más que nada, un ejercicio académico y una manera conveniente de analizar la situación económica del país.

En Noruega, gracias a su interconexión con el plan de largo plazo, y a la rutina administrativa descentralizada en que se basa, el presu-

puesto económico se adaptó a circunstancias cambiantes. Sirvió hasta 1949 principalmente para dar una dirección central orgánica al sistema de controles, pero a partir de ese año, cuando la presión inflacionaria había disminuído notablemente y el suministro de bienes se había normalizado desapareciendo en consecuencia la mayoría de los controles, el presupuesto económico pasó a ser básicamente un medio de organizar la política de industrialización, es decir, a ser la expresión anual del plan de largo plazo.

La importancia que para el éxito de la planeación en Noruega ha tenido la forma como ésta se organizó institucional y administrativamente no puede ser exagerada. Su descentralización ha permitido que durante esta última década cientos de funcionarios a través de toda la administración pública y numerosos expertos de las organizaciones privadas hayan cooperado en forjar la política económica del gobierno. La significación educativa de esta labor se puede medir en la diferencia de actitudes entre un funcionario noruego y uno de nuestros países con respecto a los problemas económicos. Este último considera a su repartición como una unidad independiente y todo intento de requerir su cooperación es considerada como una intromisión. Por el contrario, el funcionario noruego ha adquirido la convicción de que su repartición nada puede hacer en forma independiente y en consecuencia está continuamente preocupado de coordinar la actividad de su repartición con las demás.

Otro aspecto importante de esta labor educativa ha sido la presentación de la política económica del gobierno en forma de planes de largo plazo y presupuestos económicos en el Parlamento, que ha cambiado completamente los debates de carácter económico. El financiamiento de proyectos parlamentarios mediante malabarismos financieros en el presupuesto fiscal ha desaparecido casi completamente, porque es preciso ahora hablar en términos del presupuesto económico, es decir, de recursos reales.

Más de algún lector habrá quedado preocupado después de la lectura de este trabajo respecto de los efectos de la planeación económica sobre las libertades democráticas fundamentales. Ya hemos señalado que, incluso durante el período en que se usaron numerosos controles directos, jamás se ejerció coerción sobre la mano de obra. Todas aquellas libertades que se consideran características de un sistema democrático, la libertad de prensa, de asociación, etc., tienen en Noruega su más amplia expresión, y podría aún sostenerse que la planeación económica ha mejorado la democracia noruega al elevar el nivel de vida de amplios sectores rurales, permitiéndoles participar en la vida política consciente de la nación.

Es indudable, sin embargo, que cuando el estado toma decidida-

mente en sus manos la dirección del desarrollo económico, y sobre todo cuando opera por medio de controles directos, está orientando la distribución de los recursos de acuerdo a su propia escala de preferencias, que no tiene por qué ser aquella que se expresaría en el mercado si existiera una perfecta soberanía del consumidor. Mientras ésta está determinada por la distribución del ingreso y el capital, aquélla es el resultado de un programa político sancionado por medio de una votación democrática. Ambas escalas de preferencia coinciden por supuesto cuando el gobierno es el representante de los grupos más poderosos desde el punto de vista económico y en ese caso la planeación no tendría sentido.

En Noruega, como el lector habrá deducido de nuestra exposición, la escala de preferencias del gobierno ha sido diferente de aquella que está determinada por la distribución del ingreso y la riqueza. En otras palabras, el gobierno noruego, basado en su respaldo político, ha impuesto una determinada política económica que ha sido capaz de encaminar a la iniciativa privada por cauces que no son precisamente aquellos a que habría dado lugar el libre juego de las fuerzas económicas.

En cuanto a la escala de preferencias del gobierno, ésta ha sido determinada a través de conductos políticos que ofrecen el Parlamento, los partidos políticos, las asociaciones de asalariados y de empresarios, la libre discusión económica en los periódicos, etc. En relación con esto, nuevamente debe acentuarse la forma como la planeación se ha organizado administrativamente, es decir, su descentralización, porque permite a los individuos que son los forjadores directos de la escala de preferencia del gobierno estar en estrecho y permanente contacto con amplios sectores de la población.

#### BIBLIOGRAFÍA

- (1) *United Nations Statistical Yearbook*.
- (2) *The National Budget of Norway, Storting Report N° 1*, Oslo, enero de 1954.
- (3) *The Norway Yearbook*, 1954. Oslo, ed. Sverre Mortensen.
- (4) Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.
- (5) Organización de Cooperación Económica Europea, *National Accounts Studies*, Norway, París junio de 1953.
- (6) Henning Friis, ed., *Scandinavia Between East and West*, Ithaca y Nueva York, Cornell University Press, 1950.
- (7) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, *Economic Survey of Europe since the War*, Ginebra, 1953, pp. 2 y 75.
- (8) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, "National Budgets in Western Europe, *Economic Bulletin for Europe*, primer trimestre, 1953, vol. 5, N° 2.
- (9) L. R. Klein, "Planned Economy in Norway", *American Economic Review*, diciembre de 1948.