



El Instituto Interamericano de Cooperación para el Desarrollo (IICD) tiene el honor de anunciar que...

El IICD tiene el honor de anunciar que...

El IICD tiene el honor de anunciar que...

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.33
20 de Agosto, 1986
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLI

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref. NTI/D 7

**LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO
NOTAS SOBRE SU ESENCIA Y METODOLOGIA**

Lars Ingelstan





LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO - NOTAS
SOBRE SU ESENCIA Y METODOLOGIA

Lars Ingelstam *

Introducción

18 de julio de 1986. El presente documento se redactó por invitación de los organizadores del Coloquio internacional sobre nuevas directrices para la planificación del desarrollo en los países de economía mixta de mercado, y se refiere a la segunda sesión (5.b) "Los principales desafíos metodológicos de la planificación". No he examinado aún otros documentos referentes al Coloquio. Puesto que mis conocimientos acerca de América Latina y el Caribe son algo inespecíficos, he basado este documento de análisis sobre todo en la experiencia recogida en un ambiente diferente, a saber algunos años de investigación sobre teoría de la planificación y posteriormente una década como Jefe de la Secretaría de Estudios para el Futuro (Suecia). Espero que algunos de los aspectos tengan utilidad para nuestros debates que se celebrarán en Santiago en agosto.

Las funciones de la planificación

"Si la planificación lo es todo, tal vez no sea nada"

Aaron Wildawsky

1. Planificar es básicamente prepararse para las decisiones. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad. No debe permitirse que ninguna metodología o filosofía de la planificación oculte este hecho. Está ampliamente reconocido en las ciencias sociales que las funciones societales, como la planificación, no pueden apartarse demasiado de lo que es aceptable para los que controlan el poder, si es que quieren conservar su "relevancia". Puede que la planificación sea muy importante para un cambio social deseable, pero está por necesidad muy limitada como instrumento de dicho cambio. ¡Puede que el margen tenga todavía la amplitud suficiente para que valga la pena el esfuerzo!
2. La planificación a largo plazo es parte del ejercicio del poder sobre el futuro. Esto tiene repercusiones metodológicas, como por ejemplo, el uso de estudios sistemáticos del futuro y la relativización de algunas variables económicas como el crecimiento del PNB. El marco del largo plazo tiene también algunas consecuencias éticas, aparte de las relativas a la

* / Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

planificación o a la toma de decisiones en general. Asimismo, el elemento normativo en la planificación se vuelve definido, y la cuestión del cambio social volitivo pasa a ocupar el primer plano. Si no se toma en serio, la función de la planificación a largo plazo puede consistir sencillamente en hacer "que todo lo que está mal empeore".

3. En la planificación las imágenes mentales que tienen los decisores y planificadores son más importantes que las metodologías concretas. Estas guían el proceso de elaborar planes, e incluso la pronosticación y la construcción de escenarios. Tales imágenes mentales son esencialmente de dos tipos: herencias mentales de experiencias previas e imágenes del futuro. En épocas "no problemáticas" la mayoría de esas imágenes son implícitas, y además el panorama del futuro parece calzar muy bien con las experiencias del pasado. En tiempos de crisis ocurre lo contrario. Tanto la historia como el futuro parecen polémicos y, a veces, amenazantes. En tales épocas una función importante de la planificación a largo plazo y de los estudios sobre el futuro consiste en explicitar ambos conjuntos de imágenes y cuestionarlas presentando una estructuración alternativa de hechos conocidos, hechos nuevos y cursos de acción desacostumbrados.

4. Esto no significa que la planificación deba tener sólo una función dialéctica y crítica respecto al sistema político (en el sentido más amplio posible). Todo proceso de planificación, sea para una empresa, una nación o toda una región, tiene que encontrar y definir cuál es la clase de problemática que tiene realmente que encarar. La experiencia revela que la función más importante de la planificación en retrospectiva ha sido casi siempre el esfuerzo por aislar los "problemas esenciales" de todas las demás preocupaciones.

5. El marco a "más largo" plazo entraña un desafío intelectual. Al concentrarse en el futuro se encaran interrogantes más fundamentales y estratégicos de lo que es habitual en la política o en la administración. Para el intelectual, ésta es la oportunidad de incorporar interrogantes teóricos básicos de las ciencias sociales, la historia y la filosofía y situar los acontecimientos cotidianos dentro de una perspectiva más amplia. Además, libera al investigador del tedio de los datos empíricos, así como del acatamiento de los límites estrictamente disciplinarios. Por una vez, le está permitido explorar "los grandes paradigmas que procuran explicar la dinámica social". La experiencia demuestra que este es, en gran medida, un estímulo útil, tanto para las ciencias sociales como para el debate político serio: "desarrollar y aplicar los conocimientos y la inteligencia en nuestros asuntos" (Barnard).

6. Por otra parte, posibilitará también una tentación política. Las consideraciones basadas en un marco a más largo plazo siempre tendrán dificultades para hacer impacto en la práctica cotidiana de la política. Las limitaciones en la capacidad de manejo se notan por doquier. Pero cuando

los problemas del "futuro" se consideran en forma explícita, el aparato político podría sentirse tentado a estimar esas consideraciones como delegadas a los "planificadores", a las organizaciones de estudios sobre el futuro u otras similares, en vez de integrarlas al menos hasta cierto punto en su propio pensamiento.

7. Sugiero el empleo de un modelo básico conceptual para el análisis de los problemas de la planificación. Contiene primero la identificación de tres elementos: un sujeto planificador, que es la persona u organización que planifica, un objeto planificable, que es hacia lo que la planificación va dirigida, y luego el entorno, que denota todo lo que no puede planificarse pero que tiene importancia para el objeto planificable y para la problemática de la que se ocupa la planificación. Este modelo se utilizará para estructurar algunas de las reflexiones que siguen sobre la planificación del desarrollo.

La planificación y el mercado

8. La superposición de ambos términos - planificación y economía de mercado (en particular, si se estima que esta última significa que las "decisiones económicas son descentralizadas") - parece a primera vista contradictoria desde el punto de vista lógico. Por cierto que esto no es así: todas las economías contemporáneas conocidas son en cierta medida "mixtas" y contienen elementos de planificación (central). Pero la cuestión es sin duda problemática y polémica desde el punto de vista ideológico, como estoy cierto que el Coloquio lo reconocerá en sus debates.

Si se piensa que la planificación tiene que ver primordialmente con las "políticas públicas", la experiencia de las economías mixtas avanzadas conduce a la identificación de tres tipos de interrelaciones entre la planificación y el mercado:

a) Anti-mercado; intervenciones dirigidas principalmente a la redistribución, la reducción de utilidades, las normas de localización, las restricciones ambientales, el aumento del empleo, la protección de los trabajadores, etc.

b) Pro-mercado; intervenciones destinadas a restablecer un mercado más ideal: es como decir, borrón y cuenta nueva (por ejemplo, la legislación antimonopolio). A veces se practica una forma más avanzada, a saber, acelerar el proceso de las fuerzas del mercado en la dirección que se supone nos conducirán (ejemplo: subsidios del gobierno para la investigación).

c) Manejo de las actividades en el sector público, por ende, fuera del mercado y, en principio, ya bajo control político.

No hay manera, por cierto, de agrupar en forma definida las diversas políticas en una u otra categoría; en la política monetaria, por ejemplo, a) y b) tienden a aparecer algo combinadas, y en la política fiscal participan las tres. En los subsidios al transporte pueden figurar una u otra, o ambas, etc. Las intervenciones del tipo a) suelen legitimarse sosteniendo que en realidad son b) pro-mercado, a largo plazo. Por otra parte, es muy frecuente que los actores que apoyan "en principio" un mercado libre ideal propicien políticas intervencionistas tipo a) a favor de intereses especiales.

9. No obstante, desde el punto de vista metodológico la distinción es importante. La experiencia más fructífera de la planificación en la esfera de la política pública pertenece al tipo c): "sectores" como defensa, educación, servicios sociales, transporte, etc. Esto obedece a dos razones. Primera, en dichos campos las similitudes son considerables con la empresa privada, que es con mucho la clase de unidad para la que se "ha planificado" más y cuyos problemas de planificación se han estudiado ampliamente en la literatura. Segunda, pese a las incertidumbres políticas y a los problemas de pronosticación, es mucho más fácil "decidir de antemano" en esas esferas de lo que es para el país o la economía en general. Esto ha llevado a una situación en que muchas metodologías de planificación, a veces sin reconocerlo en forma explícita, se refieren a esos objetos planificables que son bastante controlables.

10. El verdadero interrogante de la planificación para el desarrollo es mucho más difícil: incluso en lo metodológico. ¿Cuál es el objeto planificable? Por cierto que no sólo el Estado o el sector público. El objeto planificable podría describirse de preferencia como una multiorganización, cuyos componentes principales, además de los órganos políticos propiamente tales, son empresas privadas (grandes y pequeñas), asociaciones de empresas, sindicatos, movimientos populares, la burocracia y las élites. La fuerza e importancia de estos diversos sectores varían naturalmente según el país. Existen conflictos más o menos fundamentales entre ellos. La cuestión de cómo "planificar" para el desarrollo razonable de una multiorganización de esta índole se ha solucionado de muchas maneras diferentes en las economías mixtas: lo que se refleja en sistemas tan diferentes como Le Plan en Francia, la estructura de planificación trimodal en los Países Bajos, y la planificación indicativa, sobre todo la económica en mi propio país, Suecia. En los tres países mencionados se ha sentido también la necesidad de organizar estudios del futuro de alcance más amplio, pero con vínculos más laxos con la toma real de decisiones. En una economía mixta la intervención de la "administración" tiene que ser más limitada que en una empresa u oficina. En muchos casos también es políticamente delicado. Estos hechos no pueden separarse de las "metodologías" de planificación, ni de lo que he descrito como la "problemática".

11. En muchos países la planificación (del desarrollo) ha pasado a identificarse con la elaboración de módelos econométricos de la economía, y la proyección del desarrollo algunos años hacia el futuro (3, 5 y a veces más). Muchos países y organismos internacionales que brindan asistencia para el desarrollo - comenzando con los Estados Unidos y el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de 1945 - exigen que los receptores establezcan este tipo de modelos de planificación. No cabe negar el valor indicativo de tales modelos. Es evidente que logran resolver hasta cierto punto el dilema del gobierno bosquejado más adelante. Sin embargo, como instrumento para una verdadera planificación del desarrollo a largo plazo, dichos modelos son muy limitados y hasta cierto punto también equívocos.

Más allá de la "economía"

12. La pregunta "¿cuál es el objeto planificable?" también puede contestarse: es la economía. Sin embargo, no resulta trivial en modo alguno qué es lo que se entiende por economía en una perspectiva de desarrollo. Además, el análisis debe incluir los factores económicos y sociales. Incluso si se supone que la economía es un determinante esencial del desarrollo social, la conceptualización de los factores económicos se vuelve a la larga muy crítica para el tipo de cuestiones sociales que pueden reconocerse y analizarse.

13. Cabe distinguir también en este caso tres niveles de delimitación. Los denominaré respectivamente las economías elitista, formal y total. Un valor predominante en la mayoría de las economías nacionales ha sido durante muchas décadas el "crecimiento orientado a la exportación". (Desde la época colonial, los países latinoamericanos han sido marcados por una clarísima dependencia de las exportaciones, a veces excesiva.) Es natural que esta herencia mental juegue todavía una parte muy importante en el pensamiento sobre el desarrollo. Metodológicamente esto se refleja en el gran hincapié que se hace en la "élite" o parte "moderna" de la economía y su crecimiento potencial. Los modelos econométricos y el crecimiento del PNB registrado formalmente tienden a sobreestimar la importancia global de la economía elitista.

14. Aparte de la elaboración de modelos y las estadísticas parece haber una hipótesis crítica vinculada con el énfasis en la economía elitista, es decir, que mediante cierto proceso de "derrame" el crecimiento sano de la economía elitista elevaría también, en forma proporcional o aproximadamente proporcional, los niveles económicos de toda la población. En los debates sobre el crecimiento, sostenidos en los países de Europa septentrional, los proponentes de esta posición han echado pié atrás y sólo afirman que es posible llegar a un nivel más elevado para todos con un nivel más elevado del PNB. En América Latina incluso esta hipótesis no parece apoyada por

los hechos. Por ende, no puede suponerse que haya un vínculo simple y directo entre el desempeño de la economía elitista y los objetivos sociales y económicos más generales.

15. Sin embargo, dentro de la contabilidad estándar y los procedimientos de elaboración de modelos, podría tomarse en cuenta en principio el comportamiento de la economía formal (monetaria) plena. En las economías europeas la contabilidad acabada de la economía formal, observada desde el lado de los gastos o de la producción, es una práctica normal. Cabe imaginar que en algunos países latinoamericanos la declaración estadística no es lo bastante completa como para dar una contabilidad confiable de, por ejemplo, los pequeños negocios, en particular, en el campo. Sin embargo, parece claro que las descripciones de la economía formal plena, en forma de modelos o de otro modo, pueden brindar información importante sobre, por ejemplo, los niveles de salarios en los sectores no elitistas y sobre el costo de la vida.

16. Una contabilidad tan nutrida de la economía como para permitir el análisis de los cambios de las condiciones de vida para toda la población, debe incluir también la economía informal (no remunerada). Comprende el trabajo hecho en los hogares, la agricultura de subsistencia, la artesanía, las reparaciones y mantenimientos fuera de los mercados, y el trabajo cooperativo, por ejemplo, a nivel de la aldea. Si sumamos esto a la economía formal, llegamos a la economía total. Algunos países en desarrollo acusan una dualidad muy acentuada en sus economías - fundamentalmente entre el sector elitista y el resto de la economía - y en esos casos es fácil reconocer la importancia del sector informal. Sin embargo, la parte informal de la economía no languidece cuando los países se tornan más desarrollados o se eleva el PNB. En los países industrializados de Europa septentrional lo típico es que se emplee igual cantidad de tiempo en labores informales como en el empleo remunerado. Sin embargo, esto se verifica en el nivel agregado; la asignación de la cantidad total de trabajo es un indicador importante de los estilos de vida y del bienestar de la población. (Hay una tendencia a que se desarrolle una nueva dualidad en algunos de las economías industrializadas de Europa, junto con un desempleo masivo creciente. Por ende, el dualismo puede transformarse en un acompañante no sólo del subdesarrollo sino también del superdesarrollo).

17. Por razones obvias, la declaración estadística del sector informal es muy inferior a la del sector elitista. Por cierto que no sugiero que se establezca un sistema global de estadísticas nacionales de, por así decir, las horas empleadas en diversas formas de trabajo informal. Una de las razones en contra es que dicho sistema sería impracticable, y en gran medida imposible. Otra tiene que ver con la ética y los derechos del Estado: la razón de ser del trabajo informal y del intercambio informal es precisamente su propiedad de ser informal: no regulado ni registrado. Los requisitos de declaración serían en muchos casos antinaturales y en

algunos destruirían realmente lo que se suponía iban a medir. Sin embargo, para efectuar una planificación razonable es necesario tener un conocimiento básico sobre la economía informal en términos más amplios. Este tiene que adquirirse mediante la investigación de casos típicos y ejemplos importantes; pueden obtenerse también algunos resultados por medios indirectos a partir de datos conocidos.

Dilemas éticos

18. En la planificación de largo plazo el lapso de tiempo abarca con frecuencia varias generaciones. Esto plantea la pregunta ética: ¿quién es responsable por lo que dejamos - en términos de recursos naturales, medio ambiente, infraestructura, capacidad de producción, etc. - ante las generaciones venideras? La comisión sueca sobre el futuro, presidida por Alva Myrdal, formuló una respuesta: En nuestra sociedad democrática le incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras. Esto puede parecerle idealista y/o irreal a algunos. Sin embargo, lo que no podía evitarse es el desafío ético de la pregunta. Empleando una metodología puramente economicista, algunos han sostenido que una tasa de interés adecuada es el instrumento para equilibrar las reclamaciones (materiales, económicos) de las generaciones venideras contra los que vivimos hoy. Esta posición no resiste un mayor análisis ético cuando se aplica a problemas como el agotamiento de los recursos naturales o la utilización permanente de tierra fértil para otros fines. El dilema subsiste y, a mi juicio, cierta reflexión ética explícita debe acompañar siempre a la planificación de largo plazo que afecte a las generaciones venideras.

19. Cabría pensar que la planificación a largo plazo y las reflexiones sobre el futuro son cosas que uno puede optar hacer - o no hacer -. Naturalmente que así es: no hay necesidad inmediata de planificar para el futuro, y además no conozco una constitución que exija al gobierno tomar en cuenta el futuro más distante. Pero eso no significa que los problemas de largo plazo no existen. Un cúmulo de decisiones, tomadas en toda clase de niveles de la multiorganización que es la sociedad moderna, sirve para crear el futuro. Es como una cremallera que se cierra gradualmente. Las decisiones menores, los ajustes, la legislación y los hábitos, crean un patrimonio, de modo que con el tiempo - cuando el futuro estándar ya no tiene tan buen aspecto, o cuando el curso promisorio inicial ha conducido a un atolladero - la nación se encuentra envuelta en algo que es más bien una camisa de fuerza. A mi juicio incluso en esto hay un elemento ético. Parte del pensamiento organizado acerca de los dilemas que se crean por el "terror a las pequeñas decisiones" debe ser de responsabilidad de todo gobierno.

Metodología: observaciones finales

20. No cabe duda que la contabilidad económica y la construcción de modelos serán la espina dorsal de la planificación del desarrollo, incluso en el futuro. Ya he manifestado mi inquietud de que esto pueda conducir a un énfasis excesivo en la economía formal, y en particular, en los segmentos elitistas y orientados a la exportación de la misma. Se podría ir un paso más allá y preguntar si la exactitud y el prestigio de los ejercicios económicos cuantitativos pueden llevar a un énfasis excesivo en los indicadores económicos del desarrollo, opacando otras dimensiones, que suelen ser más difíciles de cuantificar y medir.

21. La construcción de escenarios ha pasado a ser un instrumento importante para explorar los problemas de largo plazo en muchos países. Mediante descripciones genéricas de "historias del futuro" que resulten en un pequeño número de alternativas cualitativamente diferentes, se puede lograr un conocimiento que traspasa los límites sectoriales. Pueden surgir con más facilidad cursos de acción alternativos (y no sólo los elaborados en el estudio) en la mente de los decisores. El contexto de la planificación, en general una multiorganización, obliga a que la planificación adopte la forma del diálogo y la negociación. Los escenarios han demostrado desempeñar un papel que esclarece y disciplina dicho proceso. En particular, los escenarios que contienen el "núcleo" de los datos económicos o un modelo económico, pero que también incluyen un conjunto más amplio de variables, han resultado ser útiles para conocer los problemas del desarrollo. (Un ejemplo famoso de la literatura moderna es el estudio Bariloche Catastrophe or New Society? por A. Herrera et.al., 1977.)

22. Existe una multitud de estudios del futuro y de "métodos" de planificación a largo plazo ofrecidos por firmas consultoras, institutos y grupos universitarios. A riesgo de parecer muy injusto, desearía formular una advertencia general contra las metodologías envasadas. La razón principal de esto estriba en las hipótesis ocultas acerca de la "problemática" que siempre se incorporan en modelos preconcebidos. Mientras no estén convencidos de que una metodología específica se conforma razonablemente bien con los problemas que desearía explorar, el decisor y su planificador no deben suscribir una metodología determinada. Esta posición - el problema antes que el método - es subjetiva y controvertida, pero me inclino por ella como fruto de mi experiencia y de la literatura.

Sobre la problemática

23. Al enfocar el problema desde el punto de vista de las metodologías de la planificación, surgen con particular claridad algunos factores críticos que tienen que ver con la naturaleza del proceso de desarrollo y sus metas. Me referiré a tres de ellos, en forma muy breve.

Todos los procesos de desarrollo tienen dos lados: la creación/movilización de recursos y la asignación/consumo/distribución de los mismos. También hay (al menos) dos niveles posibles de análisis: macro y micro. Si se hace hincapié exclusivamente en el nivel macro, el "crecimiento" se concibe como un fenómeno más bien mecánico, y tienden a omitirse los aspectos más interesantes de la movilización de recursos, en particular la del trabajo humano. En las economías que tienden a la dualidad, debe prestarse especial atención a los micro aspectos de movilizar la mano de obra, la tierra y demás recursos.

24. Es natural que deban tomarse en consideración teorías de transición como las que se han analizado en los Estados Unidos y Europa, denominados por términos tales como sociedad postindustrial, sociedad de servicios, sociedad de información, sociedad de autoservicio, etc. En primer lugar, se debe estar alerta frente a la aplicación mecánica de las regularidades estadísticas observadas. En ciertos grupos de países la elevación del PNB va acompañada de cambios claros en la estructura del empleo: primero de la agricultura a la industria y luego de la industria a los servicios. Las fuerzas motrices pueden no ser las mismas en las economías latino-americanas y no se cumplen necesariamente las hipótesis teóricas en que se basan las proyecciones futuras de tales desarrollos. La mayoría de las teorías de transición supone que los niveles de salarios son comparables en toda la economía y que se mueven esencialmente en paralelo. Si no ocurre así, se modificará todo el cuadro.

25. Es natural creer que, en vez de describir una economía latinoamericana típica en términos de una transición (como "industrial" a "servicios"), se debe considerar que en ella se superponen al menos tres transiciones: de la agrícola a la industrial, de los bienes industriales a la información industrializada, y de los bienes a los servicios, parte de esta última con la modalidad de "autoservicio". En esa forma pueden emplearse algunas de las teorías de transición importantes, sin someterse a sus simplificaciones extremas e irreales.

