

I REUNION DE EXPERTOS DE PLANIFICACION DE LOS PAISES DEL CARIBE

LA HABANA, CUBA
Enero de 1979



E/1

9

COMITE DE DESARROLLO Y
COOPERACION DEL CARIBE

CDCC/PO/EP/78/7
Enero 18 de 1979

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Oficina para el Caribe



COMITE DE DESARROLLO Y COOPERACION DEL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION SOCIAL Y
ECONOMICA

Primera Reunión de Expertos de Planificación de los Países
del Caribe 25-31 de enero de 1979

SEIS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL
DESARROLLO EN LOS ESTADOS PEQUEÑOS DEL
CARIBE

Preparado por

Trevor Farrell

Conferencista sobre la Planificación

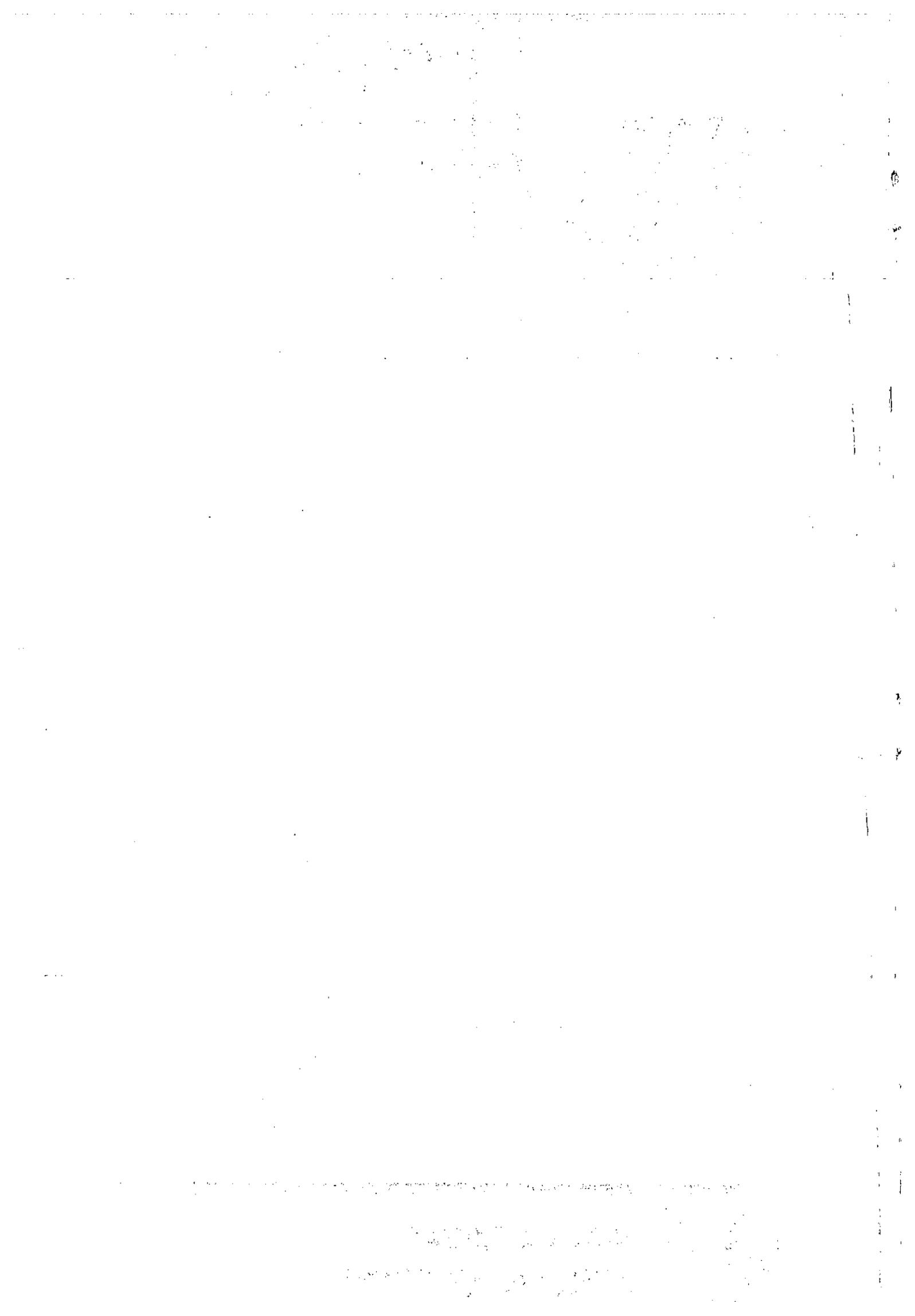
Económica Departamento de Economía

Universidad de las Indias Occidentales



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA PARA EL CARIBE



SEIS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL
DESARROLLO EN LOS ESTADOS PEQUEÑOS DEL
CARIBE

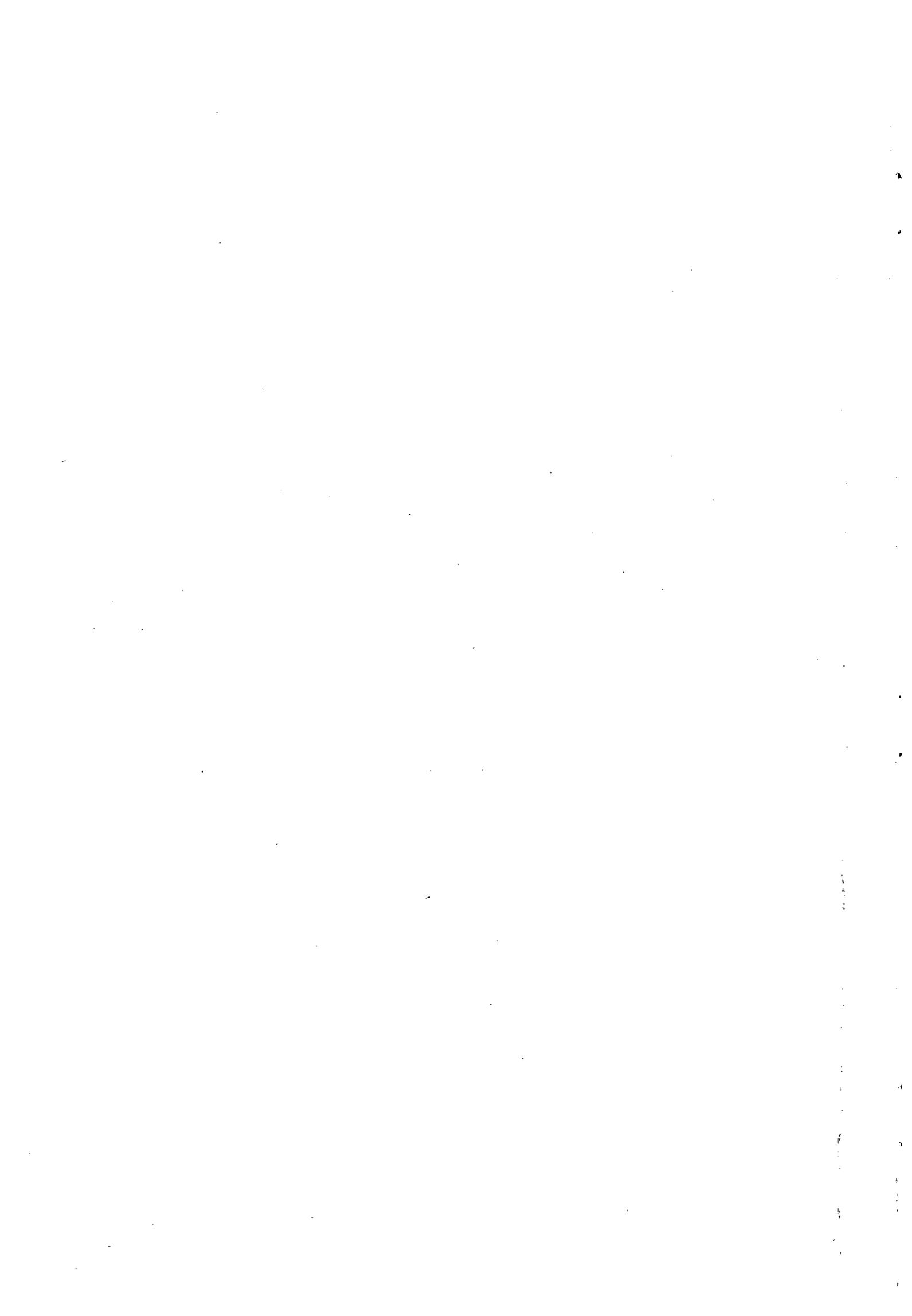
Por Trevor Farrell

Durante la década de los años 50 y principios de la del 60, en los países caribeños y en general en el Tercer Mundo se produjo un entusiasmo muy difundido por la planificación del desarrollo. Fue un período en el cual muchos países subdesarrollados que habían sido colonias obtuvieron su independencia política o "de bandera."

Actualmente, con la excepción de Cuba, Guyana y quizás Jamaica, el compromiso con la planificación nacional general y formal se ha debilitado. La actitud prevaleciente en gran parte del Caribe puede describirse como de desilusión, con desinterés en el papel que la planificación puede desempeñar en el desarrollo o ignorancia sobre el mismo.¹⁾

Esto resulta ahora bastante irónico pues al mismo tiempo que el respeto por la planificación y el interés en la misma han disminuido tan considerablemente en el Caribe y otros países del Tercer Mundo, y los académicos metropolitanos²⁾ declaran su "fracaso" en estos países, la práctica de la planificación está callada casi subrepticamente ganando terreno en los países capitalistas desarrollados.

Ya en Japón, Escandinavia y otras áreas de Europa occidental, la planificación es bastante importante aunque ello no se manifieste en grandiosos "planes quinquenales" anunciados formalmente. Incluso en Estados Unidos, país que al menos retóricamente profesa ser la ciudadela del "capitalismo de libre empresa", la idea de la planificación nacional no solo ha dejado de ser una herejía instantánea



sino que incluso está siendo activamente impulsada por algunos de los mayores intereses capitalistas (para el beneficio propio que vislumbran, desde luego)³⁾.

El declive de la planificación en el Caribe y otras partes es también irónico por cuanto para cualquier estudioso serio del desarrollo y el mundo moderno está más claro que el sol que en definitiva la planificación nacional es inevitable, y no sólo en el Tercer Mundo. La creciente socialización de la producción en todas partes, el costo tremendo de los proyectos en gran escala, el largo período de gestación de los mismos, los múltiples y complejos objetivos que deben satisfacerse dadas las exigencias y expectativas de los pueblos, y la necesidad crítica de coordinar y armonizar las actividades sociales y económicas, se combinan todos para hacer dos cosas. Primero, estimular un crecimiento inexorable del Estado y de la intervención estatal en la vida económica; y segundo, impartirle a la planificación total la máxima urgencia.

El hecho de que la planificación no "prendiera" en el Caribe excepto en unos pocos territorios no es casual. Puede achacarse a la existencia de ciertos problemas que surgieron. En general, estos problemas no han sido adecuadamente comprendidos --y mucho menos resueltos. Y en esta situación ha sido fácil percibir la planificación y el concepto de planificación y el concepto de planificación como poco útil o como un fracaso.

Nuestra limitada tarea aquí es la de intentar explicar estos problemas en el concepto específico de los estados pequeños del Caribe. Como es natural, lo primero es delimitar cuáles territorios caen dentro de este rubro. Todos los países de habla inglesa (principalmente el CARICOM) y los de habla holandesa y francesa (excluyendo Haití) pertenecen a esta categoría. Dado el status

político de Martinica, Guadalupe y las Islas Vírgenes estadounidenses, terminamos por tomar como marco de referencia a los países de habla inglesa del CARICOM y al Caribe de habla holandesa.

Al examinar los problemas de planificación del desarrollo que existen y han existido en estos países, nos golpean dos hechos. Se identifican seis problemas como importantes pero de estos seis, sólo uno puede en realidad vincularse específicamente con la cuestión de las dimensiones pequeñas. En general, los problemas les son bastante comunes a los esfuerzos de planificación en muchos países del Tercer Mundo. En segundo lugar, los problemas reales están estrechamente relacionados con el hecho de que estos territorios no hayan logrado llenar los prerrequisitos fundamentales necesarios para una planificación efectiva. Por tanto, parece ser que los problemas de la planificación del desarrollo en estos países implican en realidad no que la planificación haya fracasado de hecho sino que en realidad nunca se ha intentado.⁴⁾

Antes de identificar y discutir los seis problemas quizás sea útil definir cuatro prerrequisitos que pueden plantearse como necesarios y fundamentales si en realidad nos interesa que la planificación sea seria y efectiva.

(1) Es necesario tener algún grado mínimo de control, directo o indirecto, sobre aquello para lo cual estamos planificando, y estar dispuestos a ejercer dicho control. Desde luego, qué es lo que constituye este grado mínimo de control sólo puede definirse dentro del contexto de alguna situación real y concreta. No hay por qué hacerse ilusiones de que los planificadores necesitan o pueden aspirar a tener un control total sobre todas

las variantes que pudieran afectar sus objetivos. Algunas variantes son inevitablemente "autónomas,"⁵⁾ Pero sin control sobre cierto subgrupo mínimo de variantes instrumentales, no podemos esperar una planificación seria.

(2) En relación con este, debe existir la voluntad y el compromiso de planificar.

(3) Debe existir la comprensión técnica y filosófica de rigor del método y técnicas de la planificación. Esto constituye una parte importante de nuestra capacidad para planificar.

(4) Debe existir el mecanismo organizativo de planificación y ejecución así como satisfacerse los requisitos informativos básicos de esta actividad.

Sobre esta base, es posible no sólo identificar y explicar los seis problemas mencionados anteriormente sino situarlos en perspectivas y lograr una mejor apreciación de su significación.

Los seis problemas de la planificación del desarrollo

Problema No. 1 - Falta de control

No se puede planificar lo que no se controla o no se va a controlar. En el Caribe, plan tras plan ha sido producido, impreso, "presentado al Parlamento", y después sencillamente archivado en las oficinas ministeriales e ignorado. Una de las razones principales de esto es que tales planes no se podían poner en ejecución porque el país no había logrado adquirir o despegar el grado necesario de control mínimo sobre su economía para una planificación efectiva.

Cuando un país les deja a las transnacionales el control efectivo de sus sectores económicos claves --petróleo, bauxita, azúcar, bananos-- no debe sorprender que, dado el papel básico que estos desempeñan en la vida nacional, no sea capaz de alcanzar o siquiera fijar metas significativas de desarrollo.

En algunos de éstos países, el hecho de que los sectores económicos claves fueran dejados bajo el control foráneo (por ejemplo, el petróleo en Trinidad, la bauxita en Jamaica) significa que no podían planificar seriamente los niveles de producción, exportación o inversión de estos sectores. No se podían planificar con ningún grado de seguridad sus vínculos con la economía. A las compañías extranjeras sólo se les podía persuadir de hacer lo que ellas calculaban que les convenía en una forma u otra.

La dinámica del desarrollo en estos sectores estaba demasiado fuera del control local. Por consiguiente, dado su papel clave en la economía, no se podían planificar sobre otra base que no fueran las esperanzas y los deseos, las utilidades en divisas y la balanza de pagos, las recaudaciones de los gobiernos y el consiguiente suministro de infraestructura, servicios sociales y empleos. Por eso es que cualquier congruencia (la poca que había) entre el desempeño económico real y las metas planteadas en los planes era puramente fortuita --podría decirse que casi una "obra de Dios".

Sin embargo, el problema no se delimita con solo la cuestión de la propiedad extranjera de sectores y recursos claves. La falta de control efectivo ha caracterizado no sólo a sectores básicos como el petróleo, la bauxita y las finanzas controlados por las transnacionales extranjeras, sino que también se ha extendido al sector privado local e incluso a las empresas de propiedad estatal --los servicios públicos y más recientemente las subsidiarias nacionalizadas de las transnacionales foráneas.

En muchos casos no es que los instrumentos para un control efectivo, directo e indirecto, no estuvieran o bien en manos del Estado o fueran apropiables. Por una razón u otra, se evitaba emplear los medios disponibles incluso mientras los gobiernos aparentaban planificar. El caso de las empresas de propiedad estatal constituía un ejemplo clásico. Con demasiada frecuencia estas empresas sencillamente eran puestas bajo el mando de una junta directiva y virtualmente abandonadas a sus propios recursos. Podía producirse una incursión ocasional, esporádica en sus asuntos, o de la singular Comisión de Investigaciones, generalmente en el contexto de alguna crisis. Los intentos sistemáticos de integrar sus actividades y decisiones a la planificación económica nacional eran escasos e insistentes. No se trataba de fijar metas y objetivos para ellas de acuerdo con dichos planes y, después, de revisar su comportamiento de conformidad con estos criterios previamente planteados y acordados.

Quizás sea útil subrayar claramente qué es lo que implica y lo que no implica este dejar de ejercer el grado necesario de control efectivo .

- (a) El dejar de ejercer este grado mínimo necesario de control no puede simplemente atribuirse a la pequeñez. Aunque pudiera argumentarse razonablemente que un país pequeño tiene menos nivel de libertad que uno grande respecto a sus alternativas económicas, ello no significa que no tenga margen suficiente para maniobrar sencillamente porque es pequeño. De esto da fe la experiencia de muchos países pequeños sumamente exitosos en la economía internacional.
- (b) Este fracaso tampoco significa que los planificadores no pudieron planificar debido a las incertidumbres de la economía internacional, etc. Los

planificadores siempre afrontan incertidumbres y se ven acosados por la ignorancia. Pero como se recalca arriba, no es necesario ni tampoco posible que los planificadores ejerzan un control total sobre todas las variantes instrumentales que pueden tener impacto en sus metas.

- (c) Además, el problema no puede reducirse en forma alguna al argumento de que faltaba un control efectivo porque los gobiernos prefirieron seguir una vía capitalista de desarrollo. Aunque su elección de la estrategia puede ser condenada por varias razones ésta no es una de ellas pues varios países capitalistas han demostrado capacidad para combinar un nivel considerable de control y planificación estatales con una forma capitalista de organización económica, Japón, Francia y Suecia son ejemplos de ello. Para estos países caribeños el problema reside en su elección implícita o explícita de una vía capitalista dependiente de desarrollo y esta vía particular la que es fundamentalmente incompatible con una planificación nacional seria.
- (d) La propiedad estatal ha demostrado no ser suficiente para un ejercicio real del control. En algunos de estos países la propiedad estatal en áreas importantes de la economía era bastante considerable a mediados de la década del 70 pero, como se señaló anteriormente, se trató poco o no se trató en lo absoluto de aprovechar esta situación para controlar y planificar hasta donde fuera posible --de modo que no fue sólo que estos gobiernos no tuviesen suficiente control debido a factores históricos, el imperialismo,

el colonialismo y la debilidad económica. La cuestión fue también que no se molestaron en ejercer al máximo el poder que en realidad tenían.

Problema Nº 2. Naturaleza y orientación de las direcciones políticas de la región

Se ve fácilmente que la carencia del mínimo necesario de control efectivo que requiere una planificación económica nacional amplia está relacionado en parte con la inexistencia de otro de los cuatro prerrequisitos señalados anteriormente --la necesidad de la voluntad y el comprometimiento de planificar. ¿Por qué existía esta falta de compromiso real con el desarrollo del proceso de planificación, y el resultante no hacerle frente a lo que implica la planificación (especialmente en el aspecto organizativo)?

Pueden ofrecerse varias razones. (a) Parte de las respuestas bien puede encontrarse en la naturaleza, origen y falla de capacidades técnicas de algunas de las direcciones políticas de la región. En varios territorios, las direcciones que surgieron estaban basadas en una dirigencia "carismática" que carecía no solo de una orientación ideológica clara sino también, y esto es muy significativo, de capacidad administrativa. Es necesario señalar muy claramente que esta falta de capacidad administrativa no tiene nada que ver con la presencia o ausencia de calificación académica. Está mucho más allá de eso.

No había nada en los antecedentes y experiencias de estas direcciones que las familiarizara con la tecnología, la organización, la dirección de personas y el manejo en sí de un país o siquiera de grandes empresas.⁶⁾ No había nada que les brindara una comprensión real de los requisitos de la administración moderna eficaz, o que los motivara en ese sentido. Y como quiera que la

planificación, con su énfasis en fijar objetivos y monitorear y evaluar el desempeño a la luz de estos objetivos, es un aspecto importante de la administración moderna, no es sorprendente que hubiera poca comprensión de los requerimientos organizativos de la planificación.

Además, aunque como es natural el no lograr administrar eficazmente significaba la no consecución de un adelanto aceptable y factible en materia de desarrollo, en varios casos a estas dirigencias no se les exigió pagar el precio que usualmente deben pagar los administradores que fracasan --o sea, la pérdida de sus cargos a favor de quienes son más capaces para realizar el trabajo requerido. Esto se debió en parte a la naturaleza de la política interna (o sea, el papel de la raza en Trinidad, Surinam y Guyana); en parte a la escasez general de capacidades administrativas político-económicas en esas sociedades (situación que en el Caribe es prácticamente sinónima de subdesarrollo); y en parte al respaldo brindado a estos regímenes por las potencias metropolitanas extranjeras las cuales consideraban que sus intereses se veían mejor servidos manteniendo los sistemas sociales y económicos existentes.

(b) Después, en muchos casos las direcciones políticas no estaban convencidas de que los beneficios de la planificación justificaran el esfuerzo y costos que conllevan. Esto se debía hasta cierto punto al hecho de que no entendían que sus posiciones dependieran de una administración eficaz y, por ende, de una planificación efectiva. Pero también se debía en parte a que los beneficios del tipo de planificación que se realizaba en esos sistemas eran ciertamente mínimas. De manera que, visto superficialmente, su concepto de que una planificación amplia no valía la pena era correcto.

(c) También los fracasos de las estrategias elegidas, más la debilidad de las direcciones en sí, significaron que de mediados a fines de los años 60 estos sistemas

estaban realmente en un estado de crisis endémica. En esa situación, el acto de gobernar era en esencia (más de lo que suele ser) una cuestión de perenne enfrentamiento de crisis e intentos de solucionar casos difíciles. De ahí que las direcciones políticas se vieran constantemente en situaciones donde las exigencias del momento demandaban soluciones ad hoc o "curitas de mercurocromo."

Estas soluciones frenaban temporalmente las crisis, o prometían hacerlo, solo para más adelante generar otros problemas a veces mayores. Como es harto frecuente, las cuestiones a las que por ser de importancia suprema se les daba prioridad, no eran necesariamente en última instancia las más importantes. La debilidad administrativa de las direcciones políticas significaban que generalmente eran incapaces de resolver el problema de organizar sus sistemas para abordar simultáneamente tanto los problemas cotidianos como los estructurales fundamentales. A menudo parecía que no eran capaces siquiera de conceptualizar el problema y mucho menos de encontrar soluciones.

Problema Nº 3. La carencia de estructuras organizativas apropiadas y el no lograr involucrar al pueblo

La debilidad administrativa que ha caracterizado a la dirigencia en el Caribe se hace patente en el hecho de no haber establecido el tipo de estructuras organizativas que son perentorias para la planificación y ejecución adecuadas, y en no haber logrado hacer de la planificación algo vivo y significativo para el pueblo como un todo, comprometiéndolo así a cumplimentar el plan. Más que cualquier otra cosa, estos dos fracasos prácticamente garantizaron que la planificación no tuviera éxito.

Desde el punto de vista organizativo, una planificación nacional efectiva plantea ciertos requisitos ineludibles. La planificación tiene que ramificarse a través de toda la

sociedad, o al menos, a través de los sectores, regiones y actividades claves. Tiene que llegar a la base y afectar las decisiones y actividades de las empresas, agencias y comunidades individuales. El hecho de que el deseo de coordinar y armonizar actividades diferentes sea una de las razones principales para la planificación nacional, brinda uno de los imperativos más poderosos para que la planificación se extienda ampliamente a través de toda la sociedad o por lo menos de sus sectores principales.

Además, la planificación no puede concentrarse, aislarse, "embotellarse" en un organismo planificador central o ministerio de la planificación. En primer lugar, la planificación requiere información así como una comprensión sofisticada de los problemas que aspira a resolver. Segundo, los planes se hacen, o deben hacerse, para ser ejecutados. Los planificadores sagaces saben que ninguna oficina planificadora central puede poseer jamás toda la información y pericia necesarias para tomar decisiones y elaborar políticas inteligentes. Normalmente gran parte de la información, la pericia y el conocimiento íntimo de los problemas se encuentran en la base, en los niveles inferiores donde en realidad se produce la acción. Por tanto, es sólo una cuestión de sentido común el que estas personas tengan que participar, que los planificadores dependen de ellas para obtener información y que tengan que recibir sus propuestas.

Y los planificadores sagaces saben también que en definitiva ninguna oficina planificadora central puede jamás ejecutar un plan. La ejecución se realiza en los niveles inferiores de la estructura. La planificación tiene que ser capaz de afectar lo que está sucediendo en toda la estructura. Pero de la misma forma, con frecuencia será necesario involucrar en el proceso de planificación real a las personas que ejecutarán un plan. Los seres humanos como tales a menudo van a reaccionar negativa, hostil o indiferentemente ante una propuesta o

directiva de que hagan algo si no se les ha consultado con antelación y se les ha pedido su opinión. Si se les consulta, frecuentemente responderán con rapidez y compromiso mucho mayores aunque sus opiniones sobre lo que debe hacerse hayan sido rechazadas (diciéndoles la razón).

Por tanto, la planificación tiene que ser un proceso interactivo entre los organismos superiores y la base. Es necesaria una interacción amplia en ambas direcciones. Las empresas, organismos y comunidades transmiten a los organismos superiores la información, puntos de vista y problemas percibidos, y las propuestas; y a su vez, la información y solicitudes de información, los puntos de vista y propuestas fluyen a la base desde los niveles superiores. Necesariamente se producen a continuación discusiones, conflictos y debates, y finalmente se toman decisiones; las propuestas aprobadas que ahora emanan como directivas o como metas aceptadas son transmitidas a los objetivos administrativos detallados y específicos de las empresas y organizaciones individuales.

La planificación seria implica también que la maquinaria planificadora y elaboradora de políticas debe tener la máxima autoridad en el sistema. Una vez formulados los planes sobre una base democrática de amplia participación y compromiso popular, la oficina planificadora central o su equivalente debe tener la autoridad necesaria para velar porque el plan se lleve a cabo. Los planificadores deben ser muy firmes. Por tanto, en la maquinaria burocrática la oficina planificadora central decididamente debe tener un rango superior.

En la práctica real del Caribe, generalmente estos requisitos organizativos no han sido satisfechos. En la mayoría de los casos los ministerios de planificación o sus equivalentes han planificado en un aislamiento casi total de las masas populares y con relativamente poca participación y aportes de otros organismos burocráticos del sistema. Es cierto que por lo general se han visto forzados a buscar la información en otros ministerios y organizaciones, pero sorprende ver hasta que punto las autoridades planificadoras centrales han operado por su

cuenta, divorciadas del pueblo y los sectores para los que supuestamente están planificando.

El resultado ha sido que los planes centralmente elaborados con frecuencia han sido vagos, superficiales o ajenos a las cuestiones y problemas de determinados sectores. Los planificadores centrales que los crearon no tenían ni la información y pericia suficientes, ni el conocimiento profundo y detallado de los problemas y peculiaridades de sectores específicos para elaborar planes inteligentes para ellos.

Otro resultado ha sido que los planes oficiales han tropezado con una indiferencia considerable por parte de los que supuestamente debían intentar ejecutarlos. En general las empresas y organizaciones individuales no se veían realmente afectadas por la formulación de planes para sus sectores o áreas, y a menudo ni siquiera estaban conscientes de que parte del contenido de estos planes pudiera serles pertinente. En términos generales, la planificación no se ha hecho de manera que, digamos las metas sectoriales, pueden ser desglosadas y detalladas en metas específicas para determinadas empresas, organismos o instituciones financieras - ni siquiera para las de propiedad estatal.

La oficina central planificadora de estos sistemas caribeños que analizamos aquí tampoco era nunca el organismo superior del sistema. En las guerras burocráticas con otros organismos gubernamentales, estas oficinas han mostrado en realidad poco empuje. Por una parte, los ministerios de finanzas gozaban de autoridad máxima y, por otra, los planificadores centrales no tenían ni la autoridad ni la maquinaria (ni los planes detallados) mediante los cuales poder monitorear y revisar el desempeño, éxitos y fracasos de las agencias o empresas específicas, y actuar en consecuencia. Poco podían hacer para asegurar que se cumplieren las metas del plan. En algunos casos (Trinidad y Tobago, por ejemplo) los planificadores centrales han terminado sin tener literalmente nada que ver con los principales proyectos nuevos del sistema los cuales fueron planificados y organizados en otras esferas. El resultado

de todo esto es que los prerequisites organizativos básicos para una planificación nacional efectiva no han sido satisfechos en su mayoría.

La planificación en el Caribe tendía también a no lograr convertirse en parte de la política e involucrar y comprometerse realmente a las masas del pueblo, aunque en ocasiones lo intentaba.⁽²⁾ Básicamente se ha pensado en la planificación en términos de toma de decisiones económicas. No ha sido considerada como algo que básicamente es política, organización y motivación para el pueblo y que lo involucra y compromete con la idea de la planificación y la práctica de la misma.

De ahí que nunca fuera realmente parte integral de la conciencia del pueblo en la organización de sus vidas de trabajo. Nunca fue tomada en serio en las organizaciones como barómetro de su actuación o como guía y acicate para un mejor desempeño. Problema Nº 4. El problema de la información inadecuada.

El cuarto problema que ha afectado seriamente la planificación del desarrollo en los territorios del Caribe que analizamos aquí, es el problema de la información. Sin buena información es imposible una buena planificación. Aunque los planificadores nunca cuentan con todos los datos e informaciones que idealmente desearían tener (especialmente sobre el futuro), la base de datos con que los mismos han tenido que trabajar en el Caribe sencillamente no ha sido lo suficientemente buena. En algunos casos (por ejemplo, en las Islas de Sotavento y Barlovento) puede catalogarse como abismalmente pobre. A menudo la información estadística no es oportuna, ni exacta ni lo suficientemente detallada y amplia. Además, la información acerca del mundo exterior y los acontecimientos relevantes de la escena internacional ha sido todavía peor. En algunos casos (por ejemplo, el petróleo, la tecnología) había poca comprensión de los mercados internacionales.

El problema de la información ha significado por lo menos dos cosas. Una de ellas es que se restringió el alcance de la planificación. La segunda es que en los planes se propugnaban políticas cuestionables. De nuevo viene al caso la política sobre la industria petrolera de Trinidad y Tobago.^{8/}

En cierto sentido el problema de la información puede verse como un reflejo de la falta de compromiso con una planificación adecuada. Por una parte, los organismos estadísticos no contaban con los recursos humanos y monetarios y la facultad de extraer la información que resultaba necesarios para poder cumplir su misión. Por otra parte, a estos organismos no se les exigía suministrar datos apropiados, exactos, oportunos y globales. Se pudiera argumentar que no se hacían estas exigencias porque, dado los sistemas que administraban, los políticos no necesitaban ese tipo de datos para la gestión económica - ya que las palancas de la gestión económica en un sistema dependiente están controladas en gran medida por otras personas. Problema Nº 5. La falta de recursos humanos y oficios técnicos.

Si la pequeñez en tamaño tiene algún significado, sin lugar a dudas está relacionado con la pequeñez en términos del número de personas, y no con el tamaño geográfico o la dote de recursos naturales. Uno de los problemas que afecta a la planificación del desarrollo en el Caribe, y precisamente el que se puede relacionar específicamente con la pequeñez en tamaño (aunque no solo con la pequeñez) es la escasa dote de recursos humanos de estos territorios. Guyana y Surinam, poco poblados en comparación con su superficie (800,000 y 400,000 respectivamente) son ejemplos fehacientes de ello.

En este caso, esta insuficiencia de recursos humanos se relaciona en realidad con la falta del suficiente personal calificado y entrenado en planificación, ejecución y administración. En las islas de Barlovento y Sotavento y en los territorios de habla holandesa este problema sólo puede ser descrito como grave.

Los conocimientos técnicos sobre planificación, metodología de planes y técnicas de planificación son seriamente inadecuados en la región. No es raro hallar dirigentes técnicos en las oficinas de planificación sin la alta calificación (especialmente en técnicas cuantitativas) ni el conocimiento de los métodos de planificación necesarios para una planificación global efectiva. Además, la pronunciada debilidad de la capacidad y experiencia en administración existe en todos los niveles de estas sociedades, o sea desde las direcciones políticas hasta los supervisores en la base provoca dificultades considerables en la implementación efectiva y la administración de los proyectos. Problema Nº 6. La Incapacidad de Elaborar Estrategias Efectivas.

Una extensión del problema antes señalado es la incapacidad de elaborar estrategias efectivas de desarrollo. La planificación es un proceso técnico que implica toda una serie de diversos pasos o ejercicios.^{2/} La elaboración de estrategias para lograr las metas del plan es uno de esos pasos. Pero aunque la estrategia constituye tan sólo un de esos pasos, es sumamente importante pues el éxito del plan, en términos de alcanzar los objetivos planteados, depende en gran medida de la correcta selección de la estrategia.

El proceso de planificación se podrá ejecutar adecuadamente si los planificadores siguen fiel e incluso brillantemente, los métodos correctos de planificación. Se podrán dar todos los pasos. Pero si las estrategias que se han elaborado para alcanzar las metas fueron mal concebidas y son erróneas, no se alcanzarán las metas.

Esto ha sucedido en el Caribe. Se han aplicado estrategias mal concebidas y erróneas. Y cuando por consiguiente no se han alcanzado las metas del plan y los objetivos de desarrollo, se ha culpado a la planificación y al proceso de planificación, en vez de comprender que el problema real fueron las estrategias seleccionadas.

La aplicación de la estrategia Lewis es un ejemplo clásico de ello. En la práctica, pronto rodó por tierra la noción de que se alcanzarían incrementos en la producción, las exportaciones, las divisas y el crecimiento; que se lograría obtener tecnología y acceso a los mercados, industrializar, incrementar los ingresos gubernamentales y eliminar el desempleo, todo en grado suficiente como para representar una transformación significativa, mediante la estrategia de invitar al capital extranjero sobre la base de bajos salarios e incentivos generosos.

Si bien la producción, las exportaciones y los ingresos gubernamentales mostraron un cierto incremento en algunos territorios en determinados períodos, a finales de la década del 60 hubo serios problemas en la balanza de pagos, el desempleo creció en vez de disminuir, se empeoró la distribución de los ingresos y no se transfirió tecnología dinámica; aunque no se intensificó la dependencia, tampoco se alivió considerablemente la transformación de las estructuras fue poco significativa.

La estrategia de la sustitución de importaciones que le fuera injertada a la estrategia Lewis cuando su bancarrota se hizo manifiesta, tampoco alcanzó sus metas más importantes. Es así que el objetivo de reducir o eliminar los problemas de la balanza de pagos siguió siendo esquivo, y el desempleo permaneció prácticamente intacto, aunque el porcentaje de la manufactura en la producción total ascendió significativamente en algunos territorios. Al mismo tiempo, se sacrificó el interés del consumidor en la calidad y los precios razonables y se fomentó un capitalismo local artificial ineficiente.

El no poder ambas estrategias alcanzar las metas de desarrollo esperadas fue confundido con la noción de que era la planificación como tal la que había fallado de una forma u otra o que la misma era inefectiva o irrelevante.

El resultado

El resultado de estos problemas es que la planificación no ha desempeñado el papel que debía o podía desempeñar en el desarrollo de la región. Esto quiere decir, a su vez, que el avance hacia un desarrollo significativo ha sido menor de lo que podía haber sido. El fracaso de nuestros intentos de desarrollo ha significado que exceptuando a Surinam (debido a la ayuda holandesa), Trinidad y Tobago (debido a la existencia fortuita del petróleo) y quizás Barbados, la región en la actualidad está en un estado de callada crisis. A las economías de la región simplemente no les va bien.^{10/} (Ello no quiere decir que las excepciones mencionadas hayan realmente alcanzado una transformación significativa).

La cuestión entonces es qué puede hacerse en relación con estos problemas. Porque el desarrollo efectivo de la región tiene que estar vinculado a una planificación efectiva. Este tiene que ser sin duda uno de los principales puntos de nuestro orden del día en este momento. A menos que hallemos formas de cumplir los prerrequisitos básicos necesarios para una planificación efectiva, la planificación no podrá cumplir su misión de ayudar en el proceso de transformación.

NOTAS AL PIE

1. Esto es válido también para una gran parte del Tercer Mundo.
2. Por ejemplo, en 1969, en una conferencia celebrada en Sussex, Inglaterra, el consenso de opinión fue claramente que la planificación en los países subdesarrollados había sido un fracaso evidente. Véase M. Faber y D. Scers (4).
3. Ejemplo de esta posición es Throton Bradshaw (2) Presidente de la Atlantic Ritchfield Oil Company, Henry Ford II, Presidente de la Ford Motor Co., J. Irwin Miller de la Cummins Engine y Michael Blumentahl, actualmente secretario del Tesoro de los Estados Unidos pero anteriormente de la Bendix Corp. han abogado todos por alguna forma de planificación económica nacional para los Estados Unidos de América. Véase Tom Alexander (1). Según Alexander también, una reciente encuesta realizada entre 23 corporaciones importantes arrojó que las dos terceras partes de sus ejecutivos principales favorecían cierto grado de planificación nacional, mientras las dos quintas partes pensaban "que quizás la planificación nacional sea la respuesta a los actuales problemas económicos".

En el Congreso estadounidense ha habido varios intentos de introducir legislaciones para institucionalizar la planificación económica nacional. Los esfuerzos más destacados y recientes fueron el proyecto de ley de Humphrey Javits de 1975, y el proyecto de ley de Humphrey Hawkins de 1977. Y se creó un Comité de Iniciativas para la Planificación Económica Nacional que exhibe en su dirigencia a algunos de los más conocidos académicos de la metrópoli y administradores de alto nivel del capitalismo americano.

4. Es fácil confundir estos temas con largos argumentos terminológicos acerca de nuestras propias definiciones de planificación. Es difícil entender que la planificación pueda significar mucho más o menos que identificar las metas sobre la base de un análisis de la situación y los recursos propios, elaborar los medios necesarios para alcanzar esas metas y después hacer lo que sea necesario para alcanzarlas.

5. Véase /B/, págs. 25-26.
6. Aunque académicamente fueron altamente calificados, la naturaleza de su formación académica por lo general no les daba la comprensión de la administración adecuada de los sistemas ni los familiarizaba con la misma. Este tipo de comprensión y familiaridad comienza realmente a desarrollarse en la región ahora, y por lo general entre la joven generación.
7. Puede decirse que en ocasiones los gobiernos y los planificadores han demostrado estar conscientes de que era necesaria la participación popular activa y trataron de lograrla. El intento de crear Comisiones Nacionales de Planificación contraladas de distintos círculos sociales y de interés en Trinidad y Tobago y el esfuerzo por involucrar al público en la elaboración del Plan de Producción de Emergencia de 1977-78 en Jamaica constituyen dos ejemplos. Sin embargo, hasta la fecha no parece haber sido posible institucionalizar las políticas de planificación e de mantener estos esfuerzos por lograr la participación popular.
8. Véase Farrel 6
9. Véase Farrel 5
10. Véase 3 y 7

REFERENCIAS

1. Alexander, Tom, "The Deceptive Allure of National Planning" (El engañoso encanto de la planificación nacional), Fortune, marzo de 1977.
2. Bradshaw, Thornton, "My case for National Planning" (Mi argumento a favor de la planificación nacional), Fortune, febrero de 1977.
3. Informe Anual del Banco de Desarrollo del Caribe, varios números.
4. Faber, Mike and Seers, Dudley, (eds.), The Crisis in Planning (La crisis de la planificación) Vols. 1 y 2, Chatto and Windus para la Sussex University Press, 1972.
5. Farrell, Trevor, "How to Plan: AFROSIBER - The Nine-point Planning Method and its application to development planning (Cómo planificar - AFROSIBER - el método de planificación de nueve puntos y su aplicación en la planificación del desarrollo) U.I.C. (San Agustín) Departamento de Economía (mimeografiado).
6. Farrell, Trevor, The Multinational Corporations, the Petroleum Industry and Economic Underdevelopment in Trinidad and Tobago (Las corporaciones multinacionales, la industria del petróleo y el subdesarrollo económico en Trinidad y Tobago), discusión inédita de tesis de doctorado, Universidad de Cornell, 1974.
7. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Actividad económica de los países del Caribe, 1977.

4

6

9

8

10

