

# discusiones sobre planificación

TEXTOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

XI

EA

7<sup>a</sup> edición

# DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACIÓN

INFORME  
DE UN SEMINARIO  
(SANTIAGO DE CHILE,  
6 A 14 DE JULIO  
DE 1965)





---

*siglo veintiuno editores, sa*

CERRO DEL AGUA 248, MÉXICO 20, D.F.

---

*siglo veintiuno de españa editores, sa*

EMILIO RUBÍN 7, MADRID 33, ESPAÑA

---

*siglo veintiuno argentina editores, sa*

Av. PERÚ 952, BS. AS., ARGENTINA

---

primera edición, 1966

sexta edición, 1975

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley  
impreso y hecho en México  
printed and made in Mexico

338.9  
S421(6)  
Sc-1

economía  
y  
demografía



900048238 - BIBLIOTECA CEPAL

(7126)

# Textos

*del*

## INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y establecido el 1º de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros organismos internacionales y privados. Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina, entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

En sus primeros cinco años el Instituto ha realizado una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México y la Editorial Universitaria de Santiago de Chile, para que ambos organismos vayan publicando y distribuyendo trabajos del Instituto. Este arreglo con dos editoriales en los extremos norte y sur de nuestro continente responde —y responderá todavía más plenamente cuando se amplíe la asociación a otras editoras del Continente— a los afanes de integración que presiden hoy el esfuerzo de América Latina.

# ÍNDICE

|          |   |
|----------|---|
| PREFACIO | 1 |
|----------|---|

## CAPÍTULO I. CONDICIONES Y PROBLEMAS PARA LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

|   |    |
|---|----|
| 1. EL VERDADERO CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN                   | 5  |
| 2. GÉNESIS DE LA PLANIFICACIÓN                                  | 9  |
| 3. LA PLANIFICACIÓN PARA EL CAMBIO                              | 13 |
| 4. EL MARCO ECONÓMICO   | 17 |
| 5. EL MARCO SOCIAL Y POLÍTICO                                   | 22 |
| 6. LAS COYUNTURAS POLÍTICAS Y LOS ESFUERZOS DE PLANIFICACIÓN    | 25 |
| 7. LA TÉCNICA Y LA SUSTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN                | 28 |
| 8. LA PLANIFICACIÓN Y LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA | 32 |

## CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

|  |    |
|--|----|
| 1. CONSIDERACIONES GENERALES   | 35 |
| 2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA  | 37 |
| a) Características generales   | 37 |
| b) Características técnicas  | 41 |
| i) Ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, 41; ii) Deficiencia en la coordinación entre planes y presupuestos del sec- |    |

tor público, 42; iii) Generación escasa de proyectos, 44; iv) Deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes, 45; v) Consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo, 46; vi) Institucionalización prematura, 47; vii) Inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de planificación, 47

### CAPÍTULO III. LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

|  |    |
|--|----|
| 1. PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA  | 50 |
| a) Algunos aspectos de la problemática del desarrollo agropecuario               | 50 |
| b) Problemas especiales que plantea la planificación del desarrollo agropecuario | 57 |
| c) La organización institucional para el desarrollo agropecuario                 | 62 |
| 2. PLANIFICACIÓN INDUSTRIAL  | 66 |
| a) El sentido de la planificación industrial                                     | 66 |
| b) Algunos problemas de la planificación industrial                              | 72 |
| c) Organización de la planificación industrial                                   | 72 |

### CAPÍTULO IV. LA ESCASEZ DE PROYECTOS Y LOS PLANES DE DESARROLLO

|  |    |
|--|----|
| 1. POLÍTICAS DE DESARROLLO, PLANES Y PROYECTOS                           | 77 |
| a) Los proyectos y las políticas de desarrollo                           | 78 |
| b) Los proyectos y las decisiones de inversión                           | 79 |
| c) Proyectos y planificación   | 81 |
| 2. LOS PROYECTOS Y LA ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN | 83 |

|   |    |
|---|----|
| a) Los proyectos y la organización del sector público                     | 84 |
| b) Los proyectos del sector privado                                       | 85 |
| c) El factor tiempo y la estructura de la inversión                       | 87 |
| 3. LOS PROYECTOS Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO                                  | 88 |
| 4. LA NECESIDAD DE UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE PROYECTOS | 90 |
| 5. VÍAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN EN MATERIA DE PROYECTOS                 | 92 |
| 6. LA PREINVERSIÓN  | 93 |

## CAPÍTULO V. LOS RECURSOS NATURALES EN LA PLANIFICACIÓN

|   |     |
|---|-----|
| 1. EL CONCEPTO INTEGRADO DE RECURSO NATURAL   | 96  |
| 2. PROYECTOS DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES   | 99  |
| a) Inventario y evaluación de los recursos naturales  | 101 |
| b) Nivel de precisión de los inventarios  | 103 |
| i) Estudio exploratorio, 103; ii) Estudio de reconocimiento, 103; iii) Estudio semidetallado, 104; iv) Estudios detallados, 104 |     |
| c) Etapas de los proyectos  | 105 |
| d) Demandas de investigaciones  | 106 |
| 3. PLANIFICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES  | 107 |
| a) Coordinación entre planificación, investigación y ejecución de proyectos   | 109 |
| b) Coordinación de las investigaciones  | 111 |

## CAPÍTULO VI. LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y SUS MECANISMOS 118
2. LA ORGANIZACIÓN PARA EL PLANEAMIENTO ADOPTADA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS 122
3. RELACIONES ENTRE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTO 125
4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACIÓN 129

## CAPÍTULO VII. LA PLANIFICACIÓN Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. SEÑALAMIENTO DEL PROBLEMA 133
2. OBJETIVOS Y FORMAS DE LA VINCULACIÓN 137

## PREFACIO

La tarea de redactar las páginas que siguen no ha sido sencilla. Las discusiones en que se basan fueron en gran parte esfuerzos de esclarecimiento en áreas nuevas y entrañan ineludiblemente una cierta dosis de improvisación en cuanto a las interpretaciones que surgieron. No obstante, en el proceso de establecer generalizaciones que permitieran comprender mejor el fenómeno de la planificación en América Latina, se recurrió permanentemente a la vasta y muy directa experiencia acumulada por el grupo de participantes.

Los fenómenos mismos que se analizaron son hechos bien conocidos. El ángulo desde el cual fueron examinados, y los propósitos que tuvo ese examen de esclarecerlos desde puntos de vista que el economista no emplea habitualmente y que a veces resultaron contrapuestos — lo económico, lo político, lo social, lo técnico, lo administrativo, y de organización — constituyeron la principal tónica del Seminario, apartándolo de los módulos cerrados a que suelen ceñirse tales exámenes críticos.

Por lo tanto, en el pensamiento que aquí se recoge, hay considerables abstracciones y simplificaciones radicales. El estado de la investigación y del conocimiento en estos campos no aporta todavía elementos para una adecuada precisión, cuantificación y apoyatura. No hay constantes previas ni claras; es difícil formular líneas de interpretación sistemáticas; hay altibajos y factores difíciles de aprehender. Pero asoman indicios importantes de fenómenos y factores cuya investigación y examen es preciso proseguir y que por ello se desea dejar apuntados en este documento.

Dentro de este espíritu se recurrió al examen de algunas experiencias nacionales, no para establecer juicio ni evaluación crítica de las mismas, sino para buscar en ellas rasgos y características que, combinados entre sí, permitieran perfilar e ilustrar las preocupaciones principales que se plantearon los participantes.

En el transcurso del Seminario, que se había previsto para considerar los problemas de organización y administración de la planificación en América Latina en un amplio sentido, las inquietudes que se vienen formulando en la región en torno al proceso de planificación se expresaron por encima de aquel propósito más concreto, y terminaron conduciendo las deliberaciones hacia dos cuestiones centrales. Por una parte, hacer de la planificación un vehículo de auténtica expresión de las necesidades y aspiraciones de transformación y progreso de América Latina, enriqueciéndola con elementos de la problemática del desarrollo que hoy escapan a su tarea: la capitalización interna, el uso de los recursos y del vasto potencial de desarrollo de los países, la integración económica y el logro de elevadas metas de bienestar y empleo como resultado directo y normal del funcionamiento del sistema económico. Por otra parte, en circunstancias cambiantes como las de América Latina, y dentro de condiciones estructurales difíciles, encontrar las modalidades y procedimientos más apropiados para hacer avanzar la planificación hasta darle realidad y eficacia a una política de desarrollo que abarque las grandes cuestiones que tiene planteadas la región.

En consecuencia, estas páginas constituyen una obra singular, pues lo expuesto en ellas no es el fruto de la experiencia de un autor aislado, ni una colección de ensayos de diversos autores, ni representa tampoco el pensamiento uniforme de un grupo. Es más bien la resultante del diálogo vivo entre expertos de varios países que intercambiaron infor-

maciones, conceptos e inquietudes sobre la planificación en general y sobre la experiencia latinoamericana en particular.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social — de acuerdo con la orientación dada por su Consejo Directivo — promovió este esfuerzo de crítica constructiva mediante un Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento que se celebró en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965. Se invitó a los expertos en atención a su experiencia y actuación en labores de planificación en América Latina o en organismos internacionales y a su participación en grupos técnicos de asesoramiento en la materia. Actuaron a título personal y no como representantes de sus instituciones. Por consiguiente, este documento no representa el pensamiento del organismo invitante ni el de las entidades a que pertenecen los invitados. Pretende condensar, en lo fundamental, las opiniones, inquietudes e ideas de expertos que participaron directamente durante períodos importantes en las fases iniciales o decisivas del proceso de planificación, y conocieron de cerca las múltiples facetas que influyen en el mismo. Sus nombres son los siguientes: Manuel Balboa, José Cárdenas, Fernando Cardoso, Ricardo Cibotti, Shimon Danieli, Alberto Fuentes Mohr, Jesús González, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, José Ibarra, Enrique Iglesias, Bernal Jiménez, Roberto Jordán Pando, Cristóbal Lara, Gonzalo Martner, Carlos Matus, José Medina, Angel Monti, Cleantho de Paiva Leite, Raúl Prebisch, Luis Rojas, Germánico Salgado, Manuel San Miguel, Héctor Soza, Estevam Strauss, Osvaldo Sunkel, Jacobo Schatán, Louis N. Swenson, Angel Valdivia, Pedro Vuskovic y Albert Waterston. También fueron invitados otros expertos de distintos países, que no pudieron asistir por diversos motivos.

Esta obra se ha preparado sobre la base de las deliberaciones y ha sido redactada por una comisión

designada al efecto. Busca recoger y organizar con la máxima objetividad posible, los aspectos más sobresalientes de las discusiones, entendiendo como tales, no sólo las opiniones que tuvieron amplia aceptación, sino también las que suscitaron mayores inquietudes o controversias.

## CONDICIONES Y PROBLEMAS PARA LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### 1. EL VERDADERO CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN

El concepto y la idea de planificación están en boga en América Latina. Ha habido en esto un cambio importante y positivo respecto a la situación prevaleciente hasta hace unos diez años, en que el término mismo era objetado por su excesiva carga de valoración política. En años más recientes no sólo ha desaparecido en gran medida esa connotación, sino que se ha pasado al extremo opuesto, en que se comienza a considerar la planificación como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción los problemas reales del desarrollo latinoamericano podrían resolverse con facilidad.

Como todo concepto que se pone de moda, su aplicación se ha difundido también en forma desmedida. Ha pasado del área de lo económico a todo el vasto campo de lo social, y a veces se pretende aplicarlo a casi cualquier actividad humana que pueda imaginarse. Al mismo tiempo, se observa que la idea de la planificación ha sufrido un proceso de deslavamiento en el cual tiende a perder parte de su contenido básico, así como de los atributos específicos de la actividad planificadora y de su misión fundamental en los países subdesarrollados.

En el Seminario se hizo un esfuerzo sistemático por precisar justamente estos aspectos de la planificación, procurando relacionarla de modo directo con la problemática del desarrollo latinoamericano y con

el marco institucional y administrativo dentro del cual debe funcionar. Para ello se recurrió de manera principal al examen de diversas experiencias de planificación que se han venido desarrollando en América Latina, no sólo en los últimos años —en que la idea ha logrado amplia aceptación y los esfuerzos de planificación han alcanzado una mayor expresión formal—, sino hace varias décadas. Ya en los años treinta y en los cuarenta se hicieron ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países, y se formularon proyectos y programas sectoriales, algunos de ellos de apreciable significación desde el punto de vista de la reorientación del proceso de desarrollo. Pese a que las técnicas, métodos y procedimientos de planificación utilizados en aquellos casos parecen burdos ahora, ante el avance metodológico de los últimos años, no es menos cierto que alguno de aquellos planes y programas correspondieron a cambios importantes de la política económica, y que, por consiguiente, gravitaron en el desarrollo ulterior de los países en que se aplicaron.

Hacia fines de la década de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales o parciales no pueden aplicarse sin peligro de graves desequilibrios financieros, y cuando surgen nuevas condiciones políticas en América Latina que acentúan la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico, se comprende claramente la necesidad de emplear más amplias formas de planificación tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo mediante el uso de instrumentos perfeccionados. Esta nueva concepción, en la que el Seminario centró su interés, tiene como elemento básico de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, entendiéndose por esto las tareas y actividades que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada es la creación de

un sistema, formal o informal, y de un proceso de planificación. Dichas tareas se refieren concretamente al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica; a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; al análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos, así como entre ellos y la disponibilidad de recursos humanos, naturales, de capital y financieros. Todos estos esfuerzos en el plano técnico se apoyaban en el supuesto básico y tenían por finalidad conducir a la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social.

Esta fue la concepción que privó al adoptarse en forma general para todos los países latinoamericanos, en 1961, la idea de la planificación. Sin embargo, las primeras experiencias recogidas, salvo en algunos casos, registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo. El Seminario centró su atención en la búsqueda de las causas de esa desviación respecto a los propósitos originales. En efecto, los participantes señalaron que, si bien las tareas de los organismos de planificación, en América Latina principalmente, se han limitado durante varios años a los aspectos técnicos mencionados, no debieran quedarse en ese plano. Como ya se ha empezado a observar en muchos países desde fines de la última década, parte fundamental de la actividad planificadora debe ser una labor de promoción y asesoría destinada a obtener que los órganos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los planes en la práctica. Esto ha venido exigiendo en varios países no sólo la elaboración de planes operativos —por ejemplo, los programas plurianuales de inversión pública, la adaptación del presupuesto fiscal para cumplir la función de plan anual del sector público y los programas sec-

toriales y regionales—, sino también una labor de coordinación entre organismos y de ordenación en el tiempo para que aquellas decisiones, acciones y actividades se ejecuten en forma oportuna.

Corresponde asimismo a los organismos de planificación la tarea de controlar la marcha de las actividades programadas y, en consecuencia, la responsabilidad de proponer y promover los reajustes o modificaciones a que deberían dar lugar las desviaciones de la realidad con respecto a lo programado. Finalmente, a los organismos de planificación compete también la realización de todas las actividades auxiliares y complementarias que sean necesarias en el campo técnico, administrativo, de organización y de información que permitan a dichos organismos cumplir con la función planificadora.

Las discusiones del Seminario, particularmente el análisis de la implantación y el avance de la planificación en diversos países latinoamericanos, permitieron ver con gran claridad que la planificación, entendida en el sentido global y formal expuesto en los párrafos anteriores, había registrado un progreso considerable, en la última década, en casi todos los países latinoamericanos. Sin embargo, se apreció también que en ningún país de la región se había llegado todavía a crear sistemas y procesos de planificación con un grado tal de perfeccionamiento e influencia que permitieran garantizar la eficacia de la política de desarrollo. Se concluyó que el avance de la planificación que se había logrado se apreciaba sobre todo en las tareas del diagnóstico y proyecciones globales, es decir, en las funciones de orientación general, así como también en el desarrollo de programas parciales, principalmente de infraestructura —transportes, energía y otros— y de proyectos específicos, aunque en esto último las deficiencias eran aún muy grandes. Además, se observó que los logros —con algunas excepciones importantes— habían sido mucho menores en cuanto a la capacidad de los orga-

nismos de planificación en su función para asesorar e influir en la política de corto plazo, no obstante el avance realizado en los últimos años en la elaboración de planes operativos parciales y programas anuales y bianuales.

Se verificó así que los diversos países de América Latina se encuentran en niveles dispares de avance y de eficacia en sus mecanismos de planificación, y se pudo apreciar también que son de distinto orden las razones y factores que explican cada situación particular.

## 2. GÉNESIS DE LA PLANIFICACIÓN

El análisis de los distintos casos permitió descubrir algunas razones profundas y generalizadas que explican por qué en casi todos los países se ha llegado a aceptar la idea y a adoptar alguna forma de planificación del desarrollo. De acuerdo con las opiniones vertidas en el Seminario, las razones básicas, tanto objetivas como subjetivas, que han promovido por todas partes la planificación son, entre otras, las siguientes:

a) la conciencia creciente entre grupos importantes de dirigentes políticos, de intelectuales, de técnicos, de funcionarios públicos y de otros sectores influyentes en la opinión pública y en los medios dirigentes, de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado, y por consiguiente enteramente insatisfactoria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población cada vez mayor;

b) los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo —ya sea por medio del aumento de las exportaciones de productos básicos, a través de programas o proyectos de inversiones en infraestructura, o de la expansión industrial estimulada por la sustitución de importa-

ciones, y aún mediante los esfuerzos de integración regional— si bien han permitido en ciertos países y en determinados períodos, alcanzar ritmos globales de incremento del ingreso nacional relativamente rápidos, en general no han logrado remediar, y ni siquiera atenuar de manera significativa, las deficiencias lamentables que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana;

c) el reconocimiento de que un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población es un imperativo ineludible en América Latina, y de que esta tarea representa un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social;

d) el convencimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas, así como en sus relaciones entre sí y con otras zonas del mundo;

e) el reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana;

f) la creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público —que por exigencia del propio proceso de desarrollo ha llegado a desempeñar el papel de protagonista en la orientación y marcha de ese proceso— y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones, han sido otras de las fuentes importantes para impulsar la idea y la acción planificadoras, así como las tareas y programas parciales llevados a cabo por

algunos organismos estatales, que han constituido con frecuencia los núcleos inspiradores de la planificación y los principales indicadores de experiencia en esta materia;

g) el avance de la integración económica en América Latina ha exigido en alguna medida de los países el análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica, así como, en determinados casos, la programación conjunta de proyectos de inversión y de ciertas acciones de política económica, factor este último que ha llegado a tener una influencia decisiva en el Mercado Común Centroamericano, por citar un ejemplo de particular significación.

Se señaló en el Seminario que este conjunto de convicciones y opiniones que se han ido gestando en grupos cada vez más amplios e influyentes en los países latinoamericanos ha tenido su origen, en considerable medida, en el estudio sistemático de la realidad económica latinoamericana y de sus problemas y perspectivas de desarrollo, que han venido llevando a cabo desde fines de la década de 1940 las instituciones internacionales. Desde la mitad de los años cincuenta, esos estudios se realizaron en forma creciente en los propios países como punto de partida de sus trabajos de planificación. En otras palabras, en la medida en que se iniciaban en los distintos países esfuerzos globales y sistemáticos de planificación, esos mismos países contribuían a reforzar el interés por esas tareas y a fortalecer la convicción de que la planificación es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo. En este sentido, el esclarecimiento, la promoción, la comprensión, y la implementación de la idea planificadora en América Latina ha sido producto del esfuerzo de grupos cada vez más amplios de funcionarios y técnicos nacionales, así como de instituciones técnicas internacionales.

El avance de las ideas de planificación también

se apoyó en gran medida en los programas sectoriales y proyectos específicos de gran envergadura que se comenzaron a impulsar deliberadamente en varios países de América Latina desde antes de la segunda guerra mundial. La experiencia realizada por los organismos generales de fomento industrial y las empresas estatales especializadas, y los resultados concretos obtenidos en los sectores manufactureros y de infraestructura, así como los grupos de técnicos y administradores formados en este proceso, constituyeron sin duda una base muy importante para demostrar la capacidad de realización del Estado y la posibilidad de influir deliberadamente sobre el curso del desarrollo.

Otro de los elementos que contribuyó asimismo al fortalecimiento de la idea de la planificación fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación misma han tenido en la aceleración del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo. Ese ha sido el caso de la reconstrucción y expansión de posguerra de algunos países capitalistas como Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, los países escandinavos, y de los países socialistas, y de algunas naciones subdesarrolladas como Egipto, la India, y Pakistán.

La aceptación y promoción de reformas estructurales fue reforzada en años más recientes en América Latina por un cambio importante en la orientación de la política interamericana. Los gobiernos de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos reconocieron explícitamente en la Carta de Punta del Este la necesidad y urgencia de las reformas y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación financiera internacional requerida para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos.

### 3. LA PLANIFICACIÓN PARA EL CAMBIO

Las opiniones cada vez más generalizadas y consecuentes en favor de la planificación han tenido en América Latina una génesis y una problemática diversas de las que tuvieron en otras áreas y épocas. En ciertos países y en determinados períodos, la planificación fue concebida y utilizada para organizar una economía de guerra. En otros casos lo fue para acelerar al máximo la reconstrucción de posguerra y para mantener el equilibrio económico de corto plazo. En los países socialistas correspondió no sólo al propósito de acelerar el desarrollo industrial, sino también a toda una transformación en el sistema político e institucional. La planificación indicativa que está en boga en varios países desarrollados se propone básicamente definir orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y privadas, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico. Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos, según se reiteró insistentemente en el Seminario. Por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización.

Esto queda en claro, por ejemplo, cuando se analiza el marco de la organización económica que prevalece en América Latina, y dentro del cual se desarrolla la planificación. En la estructura económica característica del subdesarrollo, el mecanismo de precios, y por lo tanto el funcionamiento del mercado, presentan deficiencias importantes, por lo que la planificación se concibe precisamente como un ins-

trumento correctivo de esas deficiencias. En consecuencia, la política económica y los instrumentos de esa política, así como su acción correctiva en el mercado, serán más amplios que los utilizados en los países desarrollados, puesto que la planificación debe ser la expresión de una política de desarrollo, que entraña cambios y programas de reforma estructural que no están presentes —al menos en similar magnitud— en la política de crecimiento de los países industrializados.

Ahora bien, la experiencia latinoamericana revela que con frecuencia el avance de la planificación en América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político-doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para fijar los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales. Ha sido más bien el producto de esfuerzos de comprensión de la realidad económico-social latinoamericana y de sus perspectivas futuras, llevados adelante principalmente en el plano técnico e intelectual. Es probable que esta circunstancia incida en el fondo mismo de la explicación de por qué, mientras la idea de planificación se ha venido imponiendo en general, sean tan diversas y disímiles el grado de avance que ha alcanzado en cada caso particular, la intensidad con que progresa, la influencia que ejerce y la amplitud que ha logrado en cuanto a sistema y proceso.

También explica las alternativas a que ha quedado sujeta la planificación en un mismo país a lo largo del tiempo. En efecto, en la medida en que la planificación no llega a ser parte esencial de toda la estructura y del funcionamiento de un sistema económico y político, su adopción y uso quedan determinados en cada país por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales cabría mencionar sobre todo los siguientes: a) las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político;

b) el grado de evolución y complejidad de la administración pública, y c) las circunstancias económicas y políticas coyunturales: el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc. Por supuesto que inciden también un conjunto de problemas concretos relacionados principalmente con la disponibilidad de personal técnico capacitado, la existencia y acceso a la información necesaria, la capacidad de generación de proyectos y programas en el sector público y en el privado, las posibilidades de coordinación de diversas políticas de corto plazo entre sí y con las orientaciones de mediano plazo, las características de organización y administración de la planificación, y la participación de los sectores, tanto de funcionarios públicos como de grupos de interés y clases sociales. Es preciso advertir que este conjunto de problemas más aparentes e inmediatos de la planificación encuentran su origen profundo en los factores señalados en los puntos previos.

Estos elementos y factores se combinan en cada país de modo diverso, dando lugar a una constelación particular en cada caso. Para hacer aún más complejo el cuadro, si bien varios de los elementos que condicionan los esfuerzos de planificación en cada país pertenecen a su marco institucional y estructural básico, y por consiguiente no sufren alteraciones importantes a corto y a mediano plazo, hay otros elementos y factores que obedecen a situaciones y circunstancias temporales, y, en la medida en que estos se alteran, la situación de la planificación sufre también vaivenes importantes.

En el Seminario se dio gran importancia al análisis de aquellos factores fundamentales, tanto permanentes como circunstanciales, que han venido determinando el sentido y contenido de la planificación en América Latina. Entre ellos se destacan muy primordialmente los factores de naturaleza estructural,

lo mismo en el orden político y sociológico que en el económico, así como los problemas de organización que se derivan de dichas condiciones y de la existencia de una administración pública que no corresponde en su estructura y funciones a los requerimientos de un esfuerzo sistemático y permanente en favor del desarrollo económico y social.

En cambio, en las discusiones se prestó relativamente menos atención a los problemas de orden técnico que ya han sido repetida y ampliamente analizados en otras reuniones y estudios, y a los cuales se ha atribuido con frecuencia el lento y desigual avance de la planificación en América Latina, a saber: la falta de personal técnicamente calificado, la precariedad de la información estadística, la insuficiencia de la asistencia técnica internacional, las deficiencias en las propias técnicas de planificación, y otros problemas de esta naturaleza.

Aunque se discutieron algunos de estos aspectos, hubo consenso en que los problemas esenciales de la planificación no eran de este carácter. Cuando sí lo eran, como en el caso de las deficiencias en materia de proyectos y de la escasa expresión que alcanzan los planes en las decisiones de política económica, se concluyó que ello no se debía tanto a las fallas metodológicas o de personal especializado —aunque éstas también influyen— como a que se trataba más bien de deficiencias que aparecían en el nivel técnico, pero que en muchos casos eran reflejo de la escasa capacidad de decisión y acción del Estado, lo que a su vez está condicionado por aquellos factores fundamentales a que antes se ha hecho referencia.

Si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no sólo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, so-

ciales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones.

A continuación se analizarán las condiciones económicas de tipo estructural y circunstancial sobre las cuales se ha tratado de superponer las nuevas orientaciones de política económica; las condiciones políticas que influyen sobre la forma en que se toman las decisiones, y la manera en que la sociedad, y en particular la administración pública, reaccionan frente a estas reorientaciones, condicionando la eficacia de la política de desarrollo y, por tanto, de la propia planificación.

#### 4. EL MARCO ECONÓMICO

El cuadro estructural de condiciones económicas y financieras que predomina en los diferentes países latinoamericanos y que pretende modificarse por medio de la planificación, es bien conocido. Salvo algunos pocos casos excepcionales, el crecimiento de las exportaciones es insuficiente para financiar las importaciones de los bienes de producción y de consumo esenciales para el desarrollo. De este desajuste, agravado por las fluctuaciones en el mercado internacional de los precios de los productos básicos, se han derivado, por una parte, fuerzas que han limitado la expansión económica, y por otra, un proceso de endeudamiento externo que hacia fines de la década de 1950 adquirió en muchos países caracteres alarmantes por el exagerado peso financiero del servicio de esas deudas.

La agricultura, que es el sector más importante de la producción latinoamericana en términos de la masa de población que deriva de él su principal medio de vida, se ha caracterizado en general por una resistencia secular a la modernización y al aumento de la productividad. Con frecuencia la producción agrícola ha sido incapaz de crecer siquiera al ritmo de la demanda interna, agudizando la crisis de ba-

lanza de pagos, ya sea por el aumento de las importaciones o por la disminución de los saldos agrícolas exportables. Por otra parte, ha contribuido a generar presiones inflacionarias que se han traducido, en algunos casos, con la contribución de otros factores, en alzas importantes del nivel general de precios y, en otros, en una limitación al aumento en el nivel real de vida tanto de la propia población rural como de la población obrera urbana, lo que a su vez ha llevado a limitar la expansión industrial. Se ha adquirido conciencia en América Latina que las deficiencias de este sector radican fundamentalmente en las formas de tenencia de la propiedad rural —el latifundio y el minifundio— que prevalecen en grandes áreas de nuestros países, constituyen unidades autoeconómicas y retardatarias, y configuran toda una organización social de tipo tradicional en los sectores rurales.

El sector más dinámico de la economía latinoamericana ha sido la industria y su expansión ha permitido que el desarrollo avanzara aun en aquellos casos en que era muy débil el estímulo externo. Sin embargo, la industrialización ha adolecido también de graves deficiencias, que han llegado al extremo de amenazar las posibilidades de expansión futura en algunos países. Como es bien sabido, la dinámica de la industrialización en América Latina ha estado dada fundamentalmente por las limitaciones impuestas a la capacidad para importar, lo que ha determinado un proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados. Dada la alta protección derivada del esfuerzo de contener las importaciones, la existencia de mercados internos relativamente limitados y la incorporación de técnicas productivas de alta densidad de capital, diseñadas para producir para amplios mercados homogéneos, el proceso de industrialización en América Latina ha ido creando una estructura industrial que se caracteriza con frecuencia por estos problemas: a) plantas con

gran margen de capacidad ociosa; *b*) tendencia a la situación monopólica y a una gran concentración en la propiedad de las empresas; *c*) insuficiencia de oportunidades de empleo en relación con el rápido aumento de la oferta de mano de obra urbana; *d*) agudización de las disparidades regionales internas por la gran concentración geográfica de la producción manufacturera; *e*) incapacidad para desarrollar mercados externos y, *f*) escasa contribución del proceso de industrialización al mejoramiento en la distribución del ingreso.

No obstante la existencia de este conjunto de problemas, su gravedad sólo ha venido a quedar en descubierto en la medida en que comienzan en algunos países a constituir un freno al propio desarrollo industrial y una limitación a las posibilidades de que continúe creciendo la economía en su conjunto.

También en el sector público se han venido experimentando dificultades crecientes en los últimos años. Por una parte, ha correspondido al Estado la responsabilidad de impulsar y financiar en gran medida el desarrollo industrial y para ello ha debido realizar además ingentes inversiones en corregir y ampliar una infraestructura económica incapaz de sustentar el proceso de industrialización. En virtud del intenso proceso de urbanización, de las flagrantes desigualdades de niveles de vida y en respuesta a presiones políticas populares cada vez más apremiantes, han aumentado en forma considerable los gastos estatales en vivienda, salud, educación y previsión social. En la medida en que estas tendencias hacían crecer la participación del sector público en el ingreso nacional, entraban en crisis las fuentes tradicionales de financiamiento, basadas fundamentalmente en el comercio exterior. Los esfuerzos para compensar la disminución relativa de esa base tributaria, y contrarrestar las fluctuaciones de corto plazo que la caracterizan, mediante la creación de un sistema flexible y progresivo de tributación interna,

han tropezado en todos los países con poderosas dificultades políticas y administrativas.

Este conjunto de factores —junto con otros de menor entidad que no es del caso mencionar ahora— ha configurado un cuadro de crecimiento del ingreso nacional que ha sido insuficiente en general para atender las necesidades de una población que aumenta con gran rapidez, de un proceso de urbanización que se viene tornando explosivo y de una demanda de oportunidades de empleo cada vez mayor y en gran medida insatisfecha. En estas condiciones, los niveles medios de ingreso por habitante no sólo han crecido escasamente, sino que las oportunidades adicionales de mejoramiento en las condiciones de vida se han distribuido en forma muy desigual, pues gran parte de la población, tanto rural como urbana, ha permanecido al margen del proceso de mejoramiento económico y social. Este cuadro, que comienza a percibirse con creciente claridad, presenta perspectivas alarmantes cuando sus tendencias actuales se proyectan hacia el futuro, no sólo en lo que se refiere a la distribución de los frutos del progreso, sino también en lo que atañe a la incorporación de vastos grupos humanos que entrarán al mercado de trabajo en virtud del crecimiento demográfico, y a la tecnificación de las actividades productivas.

Al cuadro de condiciones de largo plazo más arriba esbozado se superpuso, en la segunda mitad de la década de 1950, un marcado decaimiento en los mercados internacionales de productos básicos, situación que se agudizó hacia fines de esa década con los problemas de financiamiento fiscal y externo, y con las tensiones inflacionarias, tendiendo además a frenar el desarrollo. En aquellos países en que la inflación aumentó notablemente se adoptaron programas de estabilización que, sin lograr su objetivo inmediato, parecen haber empeorado la distribución del ingreso sin crear tampoco condiciones para la expansión económica. En los demás países, el deterioro de

las condiciones externas obligó a limitar la velocidad del proceso de crecimiento y en todo caso produjo fuertes pérdidas de reservas y aumentos considerables en el endeudamiento externo.

Dentro de este cuadro dramático de condiciones económicas y financieras estructurales y de coyuntura (que se da en mayor o menor medida en casi todos los países latinoamericanos) se pretende adoptar un conjunto de nuevas orientaciones de la política de largo y corto plazo, por medio del instrumento de la planificación. Los planes de desarrollo, apoyados básicamente en un extraordinario esfuerzo de ahorro interno y en la cooperación financiera y técnica internacional, se concebían como instrumentos para llevar a cabo amplios programas de mejoramiento social en los sectores de salud, vivienda y educación, así como por medio de la reforma tributaria y la reforma agraria. Esta última, conjuntamente con sustanciales inversiones en infraestructura y nuevos proyectos industriales, combinados con un gran esfuerzo para el incremento y diversificación de las exportaciones y con el avance de la integración latinoamericana, tendería a reanimar el crecimiento de la economía nacional y a impulsar un nuevo proceso de desarrollo, que en virtud de los programas y medidas de mejoramiento social, y de las reformas de estructura, permita beneficiar al conjunto de la población latinoamericana.

Esta es, pues, la tarea a que se han visto abocados los esfuerzos de planificación en América Latina en los años recientes. De la sola descripción de la vastedad y complejidad del esfuerzo propuesto y de su contraste con la situación económica, política y social prevaleciente no sólo en América Latina sino también en el exterior, se deducen las enormes dificultades y limitaciones que el avance de la planificación habría de encontrar en la práctica. Es evidente que el lento y dificultoso avance de la planificación no puede atribuirse simplemente a lo precario de los

recursos técnicos y humanos, ni tampoco a las enormes dificultades y limitaciones que presenta la administración pública para ser reorganizada y responder con capacidad y eficiencia a un sistema y a un proceso de planificación. Por el contrario, hay que evaluar ese avance en términos del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas e institucionales preexistentes y del profundo contenido político de los programas y de las medidas incorporadas a los planes de desarrollo.

##### 5. EL MARCO SOCIAL Y POLÍTICO

Son cada vez más conocidos los mecanismos sociales y las formas de presión y de institucionalización política a través de las cuales se expresa la estructura social de los países latinoamericanos. El Seminario dedicó bastante tiempo a relacionar estos elementos con las condiciones para la planificación. Existió acuerdo en que nuestros países pueden caracterizarse como esas sociedades llamadas duales, es decir, en que coexisten formas modernas de estratificación social con formaciones sociales arcaicas. Esto se manifiesta en las sociedades latinoamericanas primordialmente por la enorme cantidad de población que queda al margen de una participación social y política —y aun económica— verdaderamente efectiva. A la marginalización de la mayoría corresponde, por otro lado, en los centros más desarrollados de cada país, un alto grado de integración de los grupos sociales, que pueden influir por ello en los mecanismos de decisión política y en las principales actividades productivas.

Las sociedades duales latinoamericanas presentan así en su faz urbano-moderna la apariencia de una sociedad abierta y fluida. Dentro de este marco existe un proceso representativo a veces formal y otras no, pero siempre limitado, porque no capta las capas marginales de la población. Por consiguiente, son considerables las dificultades para la renovación so-

cial, política y administrativa, que constituye el elemento esencial del desarrollo y la planificación. Si bien en sectores urbanos se manifiestan claramente el desarrollo y la modernización, los intereses tradicionales dominantes siguen influyendo fuertemente en el sentido de mantener la situación existente, ya que su poder está basado en que persista esa dualidad.

En verdad, no sólo los grupos dominantes, sino todas las fuerzas urbanas modernizantes se benefician en cierta medida de la existencia de un sector atrasado y sin integrar. El desarrollo reciente de algunos países y la urbanización acelerada de casi todos, no han permitido superar esta situación. Por el contrario, han puesto de manifiesto el desnivel a veces creciente que existe entre las diversas capas de la población. Al trasladar a las ciudades parte de las poblaciones marginales del área rural, han revelado con mayor claridad aún las consecuencias negativas del patrón de organización social de los países de la región. Hasta épocas muy recientes los sectores rurales soportaban en su aislamiento las consecuencias de su condición de no integrados, sin comunicar al conjunto del sistema social la insatisfacción básica que genera el subdesarrollo. Es preciso recordar que esa insatisfacción tiende a crecer con el desarrollo y la modernización de sectores diferenciados de la sociedad, ya que en términos relativos dicho desarrollo parcial acentúa el subdesarrollo de los sectores marginales.

Como consecuencia del tipo de estructura social descrita, la vida política e institucional de diversos países de la región se limitaba —y está restringida todavía en gran parte— a grupos tradicionales relativamente minoritarios. Mientras no surgieron las presiones urbanas de masa, las transformaciones políticas en la mayoría de los países no fueron más allá de la transición hacia una democracia que no lograba una amplia participación popular. Esa misma transición se ha producido dentro de un margen muy

reducido de alternativas políticas, es decir, sin que se presentaran opciones que reflejaran directamente los intereses de los nuevos grupos sociales no vinculados al esquema tradicional. Por lo mismo, dicha transición se realizó a veces mediante fórmulas autoritarias, sin la mediación de mecanismos de consulta democrática.

El análisis de las transformaciones que vienen produciéndose en las sociedades latinoamericanas coloca en un primer plano, por lo tanto, los factores que alteraron el cuadro tradicional, creando nuevas situaciones políticas y apuntando hacia nuevas soluciones. Dentro de estos factores, que no son sino otra faceta del proceso de transformación económica, se consideraron como condiciones básicas favorables al cambio, la aparición en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de los grupos empresariales modernos y la transformación del aparato administrativo y deliberativo producidos por la modernización del Estado, con la consecuente creación de nuevos grupos técnico-burocráticos y políticos. Por supuesto que estos nuevos actores que intervienen en la dinámica social y en la balanza de poder de las sociedades latinoamericanas, actúan unas veces en forma aislada, otras en alianza —y aún en contra— de los grupos tradicionales, conforme a la situación concreta y peculiar de cada país. Al respecto llama principalmente la atención que cuando se produce alguna ruptura en el equilibrio tradicional de poder, ya sea por los motivos señalados y/o como consecuencia del propio desarrollo, generalmente se utiliza la planificación como una alternativa válida para enfrentar los problemas de desarrollo de la región, y hay fuerzas sociales dispuestas a apoyarla.

La preocupación de los participantes del Seminario, más que en un análisis minucioso de las condiciones globales del cambio social ocasionadas por la acción de los referidos grupos, se concentró sobre los factores y movimientos sociales específicos que faci-

litaron la aceptación de técnicas de planificación o empujaron hacia tal resultado.

## 6. LAS COYUNTURAS POLÍTICAS Y LOS ESFUERZOS DE PLANIFICACIÓN

A raíz de la discusión sobre la estructura política latinoamericana y su proceso de transformación, fue posible llegar a conclusiones sobre las condiciones políticas y coyunturales que —dentro de un marco general reacio a esfuerzos de racionalización— favorecieron determinados avances de la planificación en América Latina. Se distinguieron tres situaciones principales.

La primera y más obvia se relaciona con la existencia ocasional de circunstancias políticas favorables a reformas en lo económico y en lo social. Tal situación se presentó cuando en algunos países se dieron algunas de las siguientes circunstancias:

a) El surgimiento de nuevos grupos sociales que lograron imponer una ideología favorable al cambio y tuvieron acceso a la estructura de poder. Son los casos de Costa Rica y Venezuela en que el proceso de cambio se registró dentro de los marcos del orden social e institucional vigente; de Cuba, donde los cambios se dieron con alteraciones básicas en la estructura política, institucional y social prevaleciente, o de Bolivia y, mucho antes, de México, donde también se alteraron las bases tradicionales del poder introduciéndose profundas modificaciones en el control de la propiedad.

b) La incorporación de sectores sociales con actitudes “desarrollistas” en las capas dirigentes, en cuyo caso el plan y los programas de desarrollo constituyeron medios para alcanzar los nuevos objetivos “desarrollistas”. Cabe señalar que en estos casos se tendió a emplear planes sectoriales o regionales independientemente de la organización de sistemas y procesos formales de planificación. Parecería que los

impulsos más fuertes de cambio social se dieron dentro de marcos político-administrativos que obligaron a la aceptación, en grados desiguales pero innegables, de arreglos políticos que permitieron la coexistencia de formas tradicionales de acción económica privada o gubernamental con formas e instituciones más audaces y modernas de promoción del desarrollo. Esta situación ambigua, que se produjo justamente en algunos de los países con mayor grado de industrialización y desarrollo, indica otra característica básica de las sociedades latinoamericanas: el vigor y la permeabilidad de lo que se ha convenido en llamar "la sociedad tradicional" y el carácter relativamente dependiente de las fuerzas sociales modernizadoras que actúan dentro de los límites de la estructura socioeconómica prevaleciente. Si no fuera así, no se podría comprender el pacto implícito existente en algunos países de los intereses y las fuerzas sociales vinculados al sistema agrario y/o exportador con los intereses representados por los grupos de empresarios urbanos modernos. Esta alianza se expresó, al nivel de los problemas de la planificación, por la elección de ciertas áreas y sectores en que fue posible planificar o racionalizar la política económica, al lado de otras áreas y sectores en que la vieja administración pre-planificadora continuó actuando para hacer pesar en las decisiones los intereses tradicionales. He aquí una razón importante de la relativa facilidad para el desarrollo de programas sectoriales, proyectos aislados y planes regionales, mientras al mismo tiempo resultaban infructuosos o puramente formales los esfuerzos para desarrollar la planificación global.

Hay también una segunda situación socio-política: "el vacío de poder", que permitió al parecer introducir métodos y propósitos relacionados con la planificación en algunos casos que se examinaron en el Seminario. La expresión "vacío de poder" describe una situación política que se presenta en la fase aguda de la crisis del poder tradicional, cuando no existen

grupos y cuadros políticos nuevos capaces de remplazar los viejos partidos tradicionales, en circunstancias que éstos han perdido asidero y sustancia social y económica. En países que han alcanzado mayor complejidad en su evolución política puede llegarse a una situación en que los partidos de clientela no tengan cómo distribuir nuevos empleos y aumentos de consumo debido al estancamiento del sistema económico, y carezcan, por otro lado, de condiciones políticas para proponer una nueva orientación "desarrollista" basada en el incremento de las inversiones en vez del "distributivismo" social. También pueden darse situaciones en que nuevos grupos sociales y económicos pongan en jaque y paralicen la acción de los grupos tradicionales, pero sin estar en condiciones de remplazarlos en la estructura de poder. Parecería que en estos casos la crisis del mecanismo tradicional de decisiones, que es una manifestación de la situación de vacío de poder, es lo que ha llevado a ver en la planificación una posible alternativa.

Un tercer tipo de situación que dio lugar a avances en la planificación en América Latina, particularmente en ciertos países en que el proceso de cambio económico y social era aún muy incipiente, tuvo su origen en los acontecimientos hemisféricos que llevaron a la adopción de la Carta de Punta del Este en agosto de 1961. Los mecanismos ideados en esa ocasión para llevar a cabo la cooperación financiera internacional comprendían requisitos técnico-rationales (proyectos, planes) que sirvieran de base para la definición de políticas de desarrollo y para la concesión de ayuda externa. Estas exigencias impulsaron la formulación de planes en muchos países, pero sus efectos sustantivos no han sido, en lo general, de alcances profundos. Según se señaló en el Seminario, la aspiración de planificar para el cambio y la transformación social, enfrentada con condiciones reales en que dicho cambio es difícil, no logra realizarse y

con frecuencia, se traduce en actividades de planificación de un nivel más bien formal.

Otra condición que ha sido favorable a la planificación se observa aquellos casos en que los mecanismos de integración económica regional llevaron a compromisos en la definición de la política económica de los países y a la elección de instrumentos y objetivos que obligaron a un recíproco ajuste en las orientaciones de su desarrollo. Tal es notablemente el caso del Mercado Común Centroamericano y de igual modo podría darse en la ALALC o incluso en algunos de los ensayos que se están haciendo en una feria de integración de áreas fronterizas.

## 7. LA TÉCNICA Y LA SUSTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación, tanto en su aspecto conceptual como en cuanto a su naturaleza como proceso social, implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. La cuantificación y el rigor de las técnicas instrumentales utilizadas para sugerir formas alternativas de lograr más rápidamente y con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del razonamiento planificador en lo formal. Un esfuerzo de este tipo procura ser neutro en cuanto a las metas de largo plazo. No caen en los horizontes intrínsecos del proceso formal de racionalización las preguntas sobre el por qué, el para qué y el para quién de la planificación.

Por otro lado, en su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio

para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento.

Para hablar con precisión conceptual de planificación es preciso definir ese proceso como una tentativa de lograr el máximo de racionalidad formal *plus* el máximo de racionalidad sustantiva; pero la coincidencia entre los dos polos de esa dualidad no se da fácilmente en la práctica. Sucede más bien lo contrario; en ciertos casos se presentan situaciones sociales y políticas en las cuales se acentúan los avances de la planificación en su aspecto más formal, sin gran impacto sustantivo sobre la conducción de la política económica y social. En otras situaciones se logra mayor énfasis en los aspectos sustantivos del cambio social, sin que a ello corresponda necesariamente un grado muy avanzado de racionalidad de los mecanismos técnicos.

De esta problemática parte la aguda controversia sobre la oposición entre lo *técnico* y lo *político*, que ocupó también la atención del Seminario. Ella se presenta muy viva en la práctica, principalmente en situaciones socio-políticas como las prevalecientes en América Latina. En esta región, la modernización de las actitudes sociales y de las prácticas políticas tiene su foco de fermentación en el área urbana. Por otro lado, la reorganización y renovación del sistema político-social tienen como fuente de inspiración y como objetivo primordial satisfacer las necesidades de las poblaciones no integradas a la sociedad. Pero como estos grupos son justamente los que viven en condiciones tradicionales, con bajos niveles de racionalidad y de organización, no pueden transformarse por sí mismos en fuerza social autónoma de intención modernizadora, y muchas veces ni siquiera sirven de punto de apoyo político a los grupos modernizantes que sostienen como ideal propio las reivindicaciones que atribuyen a los sectores marginalizados.

En los países que ya pasaron por la revolución industrial, el pensamiento científico moderno y las fuerzas e ideologías dinámicas favorables al cambio social no encontraron los mismos obstáculos estructurales para mezclarse en una amalgama técnico-ideológica relativamente consistente. Tanto el socialismo como el capitalismo moderno, pudieron formarse como pensamiento y como práctica dentro de un modelo en el cual las fuerzas sociales contenían los elementos favorables para la racionalización de las actitudes y de las formas de pensamiento.

No fue así en América Latina. En algunas de las situaciones mencionadas en el punto 6, faltó que al impulso político favorable a las reformas básicas se sumara la disponibilidad nacional de los medios técnicos y de los agentes productores y administrativos que permitieran racionalizar en alguna medida los aspectos positivos de movimientos sociales modernizantes, y, no obstante darse las condiciones políticas, no siempre fue posible crear efectivos sistemas nacionales de planificación. En otros casos, más corrientes quizás, las experiencias planificadoras quedaron encerradas en el limitado círculo de posibilidades que se le ofrecía a grupos intelectuales y técnicos. En estas situaciones la planificación se transforma más en un esfuerzo de racionalización y coordinación administrativa que en un método de gobierno al servicio de una inspiración reformadora de las estructuras de la propiedad, de la renta y de los mecanismos de poder característicos de la sociedad tradicional.

El análisis de estas diversas experiencias, que en conjunto llevó a que se subrayara en más de una oportunidad el carácter frustrante de la situación socio-política de América Latina, permitió indicar algunos factores políticos y administrativos que explican la evolución del proceso de implantación de la planificación en nuestros países. Asimismo permitió vislumbrar un optimismo moderado y realista tanto

en lo que se refiere al esfuerzo ya realizado como en lo que se relaciona con el futuro de la planificación en América Latina.

En la crisis del sistema tradicional y de los métodos rutinarios de acción gubernamental que se presenta en todas partes se advierten fuerzas sociales que —en grados variables y en medida desigual en cada país— han sido impregnados por las ideas del desarrollo y de la planificación. Cabe señalar otra vez la influencia ejercida por los economistas, ingenieros, técnicos y empresarios modernos en la difusión de esas ideas, así como la importancia que tuvo la diversificación industrial y la acción del Estado al permitir la incorporación de parte de estos técnicos a altos niveles de la maquinaria estatal y de la empresa. Faltó, y falta ciertamente todavía, crear las condiciones que permitan a los sindicatos y los partidos políticos ejercer el papel que cumplen en los países más desarrollados, a fin de lograr la amalgama —sin que de ella derive la disolución de unos en otros— entre las fuerzas básicas de renovación socio-política, que aseguran la racionalidad material, y la disciplina del pensamiento y de los métodos planificadores representados por los técnicos, portadores de los instrumentos de la racionalidad formal.

En algunos casos, el desajuste entre las condiciones políticas y las necesidades técnicas puede ocultarse por la creencia de que el mayor o menor éxito de la planificación se debe, por ejemplo, a la ubicación jerárquica de las oficinas o juntas de planificación en el aparato administrativo gubernamental, a la falta de capacidad técnica en la labor planificadora de algunos países del área, o a la inexistencia de programas sectoriales y de proyectos. Si bien es evidente que los factores apuntados han gravitado en algunos casos, las causas esenciales del éxito de la planificación se generan sustancialmente en los factores estructurales e institucionales mencionados arriba. Sería una ilusión pretender que las oficinas de

planificación puedan solucionar por sí mismas los problemas estructurales de América Latina, al igual que sería un error desdeñar la importancia de la labor de esclarecimiento, de acopio de información y análisis, de establecimiento de mecanismos instrumentales, etc., que se realiza —aún en condiciones poco favorables— a través de los ministerios, juntas, grupos y cursos de planificación económica y social que existen en el continente.

#### 8. LA PLANIFICACIÓN Y LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

De las discusiones del Seminario y de las ponencias presentadas, resultó claro que en la situación social latinoamericana la reforma del aparato administrativo del Estado es condición necesaria y paso inicial para llevar a cabo una política de desarrollo. El Estado expresa las fuerzas sociales en juego, y como los intereses por mantener el *status quo* son todavía muy fuertes en América Latina, el Estado contiene los factores de continuidad juntamente con los de cambio. Sin embargo, la situación de fluidez creada por la crisis de la estructura tradicional abrió oportunidades para que fuerzas sociales con propósitos innovadores actúen y se expresen a través del aparato administrativo del Estado. Ese fue sobre todo el caso de las presiones populares que se presentaron en los países en que los gobiernos y el Estado se basaron en alianzas entre los grupos "desarrollistas" tecnocráticos y los movimientos de masas. Dentro de los límites señalados en los párrafos precedentes, la acción de los técnicos en la planificación, a consecuencia de la existencia de esas fuerzas sociales renovadoras, puede transformarse en una palanca poderosa del cambio social toda vez que logre ejercer en forma realmente efectiva su labor modernizadora en la administración pública. Para ver con claridad esta cuestión, es preciso referirse a grandes rasgos a la evolución del Estado en nuestros países.

A consecuencia de las propias características sociales de América Latina, la administración pública se constituyó inicialmente como un prolongamiento de la estructura de poder basada en la familia patriarcal con su círculo de protegidos, parte de los cuales pasó a integrar la maquinaria administrativa del Estado. A raíz de esta situación, tendía a crearse una doble lealtad por parte de los funcionarios: de un lado a los intereses particularistas que los sostenían políticamente y les abrían el acceso al empleo público, y, por el otro, a los intereses generales de la comunidad que corresponde representar al Gobierno. En épocas superadas ya en la mayoría de los países, primaron los primeros sobre los segundos. Tanto es así que mientras dominaron la escena esos agrupamientos políticos, era prácticamente nulo el papel autónomo de la Administración pública como fuente de decisiones y de acción.

En épocas más recientes, y como consecuencia de la crisis de las fuerzas políticas tradicionales aparecieron nuevos partidos que se formaron a raíz de la ampliación en el número de los participantes en el juego político. En esta coyuntura el Estado se transformó en agente para atender presiones sociales más amplias, al dar acceso a partidos que representaban segmentos de la masa urbana y de las clases medias, que de esta manera pasaban a constituir partes importantes del juego político con cierta capacidad de negociación. Como consecuencia de ello la administración pública se amplió considerablemente tanto para proporcionar los nuevos servicios productivos y sociales que dicho electorado exigía, como para asimilar en sus cuadros a miembros de los nuevos partidos y sus seguidores.

En la nueva fase socio-política que vive América Latina, se está iniciando la transición de este tipo de arreglo político-administrativo hacia nuevas formas de organización que correspondan efectivamente a las funciones del Estado moderno. Éste se carac-

teriza por adquirir nuevas funciones de inversionista, de empresario y de orientador del proceso de desarrollo. Al nivel del reclutamiento de los servidores públicos así como en el proceso de decidir y administrar la política económica y social, el Estado moderno se tecnifica y burocratiza. En este nuevo contexto se plantea la necesidad de la reforma de la administración pública, en la cual la planificación puede llegar a tener un gran sentido dinámico. La maquinaria estatal en América Latina sigue guardando rasgos correspondientes a cada una de las fases de su evolución, lo que da lugar a la existencia de un enorme desperdicio de energías en virtud de la proliferación de centros independientes de decisión y control y, en suma, a raíz del alto grado de irracionalidad prevaleciente. Por lo tanto, la primera tarea de los planificadores al nivel de la administración del Estado es la de promover una reforma que permita subordinar los intereses particularistas a los intereses generales.

Sin embargo, la posibilidad de participación de los planificadores en ese proceso de cambio tiene, por supuesto, la característica de ser de acción, refleja en lo que se refiere a los rumbos de la política social y económica general. La orientación de dicha política puede estar apartada de las necesidades de cambio y transformación que pone de manifiesto el propio ejercicio de la planificación. En estos casos las labores de los grupos de planificadores pueden tender a transformarse en tareas casi puramente formales. ¿Cuál puede ser, en esas condiciones, la actitud del planificador? El Seminario llegó a concluir que la labor de planificación, por ser en esencia una tarea de racionalización, objetivación y presentación de alternativas en términos del interés colectivo, presenta de todas maneras oportunidades innegables de hacer presente los intereses permanentes de la colectividad en su conjunto y de influir en dicho sentido en las decisiones de política.

# ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

El Seminario analizó las experiencias de planificación en algunos países latinoamericanos. No se intentó con ello ni un análisis completo de ese proceso ni una apreciación que comprendiera la totalidad de los países. La discusión no tuvo por propósito una evaluación o juicio técnico sobre los respectivos sistemas y procesos de planificación; pretendió más bien identificar los factores y condiciones de diverso orden que determinaron la génesis de la planificación, condicionaron sus características iniciales e influyeron en su curso posterior. Las deliberaciones sobre el tema constituyeron un esfuerzo tendiente a comprender el fenómeno de la planificación en América Latina como un proceso social y político en su sentido más amplio.

Junto con esas experiencias, se tuvieron permanentemente en cuenta —como elemento de juicio comparativo— algunas características de la planificación en otros países latinoamericanos y los antecedentes de este proceso en décadas pasadas. Los distintos casos analizados permitieron llegar a una serie de conclusiones acerca de las características que ha revestido el proceso de planificación en América Latina.

Visto el proceso de la planificación en los últimos años se observan como características principales del mismo, en primer lugar, su generalización, en un período relativamente corto, hasta alcanzar prácti-

camente a la totalidad de los países latinoamericanos. Ese proceso ha desempeñado un papel importante en el esclarecimiento de los problemas fundamentales del desarrollo con que se enfrenta cada uno de los países y en la determinación de las orientaciones y medidas de política. La tarea de esclarecimiento y orientación general, así como la visión de largo plazo sobre las posibilidades de crecimiento y las distintas alternativas, es una de las misiones fundamentales de la planificación. El prestigio ganado por los mecanismos planificadores está directamente relacionado con su capacidad para trasladar al nivel de la consideración política y de los sectores de opinión una visión clara de la problemática de cada país.

Además de haber aportado elementos y enfoques nuevos al debate sobre los problemas y objetivos del desarrollo, las tareas de la planificación han contribuido sin duda a precisarlo y darle bases objetivas. En este sentido han sido de importancia el levantamiento cuantitativo de la realidad latinoamericana, el esfuerzo analítico para interpretarla y comprender su dinámica y, junto con ello, la formación de cuadros técnicos de creciente influencia en la administración pública y aún en los diversos sectores sociales. Estos esfuerzos cobraron especial impulso a partir de 1961, pero se reconoce que son todavía incompletos e insuficientes.

El avance en ese plano, referido al esclarecimiento, la formación y el acopio de antecedentes cuantitativos ha ido acompañado, no obstante la brevedad del plazo, de una gradual, pero creciente acción en el plano de la política económica y particularmente de la de inversiones públicas. Una de las manifestaciones positivas más destacadas es el esfuerzo persistente hacia un mayor grado de racionalidad en la acción del sector público. Se ha generalizado la adopción de nuevos procedimientos presupuestarios y en algunos de los países se ha logrado establecer pro-

gramas generales de inversión del sector público. La existencia de estos mecanismos, encuadrados dentro de planes de largo plazo, ha permitido en ciertos países una mejor coordinación de la política económica nacional y una cierta reorientación de las inversiones.

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Para comprender los problemas que la planificación está enfrentando y que limitan la efectividad de su acción, el Seminario estimó preciso ahondar en aquellas características del proceso que le han impedido cobrar mayor eficacia e influir más directamente en áreas de la política de desarrollo que requieren una acción más profunda. Entre ese tipo de características se destacan las siguientes:

### a) *Características generales*

1. En la mayoría de los casos analizados, se muestra una tendencia al exceso de formalismo en las tareas de planificación, que es un producto natural de la novedad de la técnica, pero en mayor medida de la falta de experiencia previa de los técnicos que la aplican. A este fenómeno contribuye también el hecho de que la planificación se utiliza con el doble propósito de servir de instrumento de orientación del desarrollo y, al mismo tiempo, para cumplir requisitos para el financiamiento externo.

2. La falta de pleno apoyo político a la planificación, la carga de formalismo con que hace sus primeras experiencias, la estrecha ligazón de las políticas de corto plazo a los acuerdos de financiamiento internacional, etc., crean un ambiente propicio para que las tareas de planificación se desarrollen en forma relativamente aislada de los mecanismos de decisión de corto plazo y del pensamiento de los diversos sectores sociales. Este aislamiento es menos intenso

en algunos países, especialmente en lo que se refiere a contactos con el sector privado. Pero en la generalidad de los casos, el aislamiento interno de las esferas de decisión del gobierno es particularmente agudo. Las relaciones de las oficinas de planificación con los bancos centrales, ministerios, organismos autónomos, etc., no siempre son de comprensión y coordinación. En general, las políticas financieras nacionales y los acuerdos de financiamiento internacional de corto plazo tienen implícitos factores de rigidez en cuanto a las orientaciones e instrumentos de la política de corto plazo, que limitan las posibilidades de coordinación con objetivos de carácter más general.

No suelen producirse planos de entendimiento entre las oficinas de planificación y los ejecutivos de la política económica, porque la naturaleza de sus actividades tienden a distanciarlos. Para el ejecutivo de mentalidad pragmática, ocupado por los innumerables problemas que debe resolver día a día, es difícilmente comprensible la formalidad de la planificación de largo plazo. Por otra parte, el planificador, a pesar de estar consciente de la necesidad de dicha coordinación, no puede muchas veces influir para lograrla porque desconoce la complejidad y variedad del arte de la política económica diaria. La alta dirección política de un país podría precipitar dicha coordinación, pero para ello se requeriría un apoyo político y no sólo un consentimiento político de la planificación.

Sin embargo, la experiencia analizada indica que —aún existiendo tal limitación— es muy grande, aunque se desaproveche, la posibilidad de influencia en la política de corto plazo de una oficina de planificación estrictamente técnica. En este sentido, la limitación de los métodos de planificación disponibles es importante. No se han desarrollado metodologías para la formulación de planes anuales operativos, para integrar la política económica con los programas de metas, para coordinar la política mo-

netaria y cambiarla con los programas, etc. Tales limitaciones metodológicas, sumadas al desconocimiento de la práctica de la acción de corto plazo, inhiben a los planificadores para actuar en esa esfera. Nótese que cuando se dispone de métodos operantes de trabajo para la acción de corto plazo, como en el caso de la técnica de presupuestos funcionales, existen grandes posibilidades de influencia. Las técnicas de presupuestos funcionales se han introducido en casi todos los países de América Latina, y por medio de ellas se ha logrado una creciente coordinación entre planes y presupuestos, a pesar de ser éste el centro de las decisiones de asignación de los recursos del Estado. Sería lógico pensar que algún efecto similar podría haberse obtenido si se hubiera dispuesto de métodos operantes para la formulación de presupuestos monetarios, coordinación general de la política económica, etc.

También se registran casos en que no se ha querido forzar una coordinación estrecha entre planes de orientación y políticas de corto plazo, por estimarse que no existían cabalmente las condiciones para una planificación efectiva, y se ha otorgado a los planes de orientación el papel fundamental de crear opinión pública y conciencia frente a los problemas que limitan el desarrollo, y permitir así una acción posterior de mayor eficacia sin exponer a los nacientes órganos de planificación a una frustración prematura.

3. El análisis del proceso de planificación registra situaciones en que los organismos planificadores entran primero en una etapa de consentimiento político, y que el paso hacia una situación de apoyo político es un hecho crucial que determina las posibilidades de éxito más permanente en estas actividades. La complejidad de la evolución de una etapa a otra puede explicarse, entre otros factores, por los siguientes:

*i)* El desarrollo y las características de la primera etapa influyen en las posibilidades de una evolución positiva hacia una situación de apoyo político. En los casos en que el período inicial de consentimiento político permitió al órgano de planificación fortalecerse interiormente, consolidar sus cuadros de personal, demostrar utilidad práctica en acciones parciales, crear un pensamiento en torno a los problemas fundamentales, etc., aquellas posibilidades fueron mucho más nítidas.

*ii)* El mantenimiento de una gran objetividad en el órgano planificador surge también como un elemento importante para darle permanencia a las tareas de planificación. En caso contrario, las actividades pueden quedar sujetas a los vaivenes del proceso político. En este sentido, existen casos de reversión del proceso desde la fase de apoyo político a la de consentimiento político, ya sea por un cambio en la correlación de las fuerzas que detentan el poder o por una identificación excesiva de la dirección del órgano planificador con los partidos políticos de gobierno, cuando aún los cuadros técnicos intermedios no estaban consolidados.

*iii)* La flexibilidad de respuesta del órgano planificador a los requerimientos de la situación presente es una modalidad de trabajo que demostró ser eficaz para consolidar el prestigio de las nacientes oficinas de planificación. Esa flexibilidad permitió mostrar utilidad práctica en aspectos parciales.

*iv)* La existencia de planes en los que la técnica y el método se conjuguen con objetivos claramente percibidos por la sociedad y sirvan para crear opinión pública favorable a la planificación y hacer participar en el proceso a la administración y al sector privado es también una condición necesaria. Pero, al mismo tiempo, resulta ser una de las principales defi-

ciencias de la experiencia de planificación en América Latina.

v) El prestigio de orden más permanente que debe lograr la planificación, exige la formulación y mantenimiento de una línea de largo plazo que responda a los problemas fundamentales de cada país. La existencia de orientaciones definidas de largo plazo es lo que puede dar continuidad, y al mismo tiempo profundidad en su acción futura, al esfuerzo de planificación.

#### b). *Características técnicas*

El examen de experiencias llevó también a considerar las posibilidades de superar limitaciones bastante frecuentes que se presentan en los niveles más técnicos de las tareas de planificación entre las cuales cabe destacar:

i) *Ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación.* Esto se refleja en que la gran mayoría de los países latinoamericanos no formulan ni ejecutan planes anuales operativos que respondan a la misma cobertura que los planes de orientación. Desde el momento que en todos los países se desarrolla una política económica es evidente que existen mecanismos operativos en la esfera monetaria, fiscal, de comercio exterior y cambiaria, etc. El problema radica en que tales sistemas de decisión de corto plazo no suelen configurar una política general coherente, por lo que en la práctica las decisiones de política no guardan relación con los planteamientos sustantivos de largo plazo producidos por el sistema de planificación, ni son consecuentes entre sí. Ya se dijo que este hecho es producto tanto de limitaciones en el apoyo político como de las deficiencias metodológicas que presenta el desarrollo actual de la técnica de planificación en América Latina

Estas limitaciones influyen decisivamente en problemas tales como la coordinación entre planes y presupuestos, la escasez de proyectos que acompañan los planes, la falta de mecanismos de ejecución y control de estos últimos, y otros.

ii) *Deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos del sector público.* Una eficiente coordinación entre planes y presupuestos exige la existencia de planes anuales operativos, ya que los presupuestos se formulan a base de una estimación del nivel de precios correspondiente a la vigencia de ese presupuesto, y los planes de largo y mediano plazo se formulan a precios constantes. Por lo tanto, la decisión sobre el nivel adecuado de gastos públicos exige un plan anual de acción con vigencia para el mismo período presupuestario y en el cual están expresadas las políticas de salarios, precios, nivel del tipo de cambio, expansión crediticia, y otras. La política anual de conjunto puede expresarse así en forma coherente con la política presupuestaria.

Por otra parte, la formulación del presupuesto del sector público implica una definición muy detallada y precisa de las acciones que para el año siguiente va a realizar el gobierno, estipulando metas físicas cuando corresponda, y en todo caso los costos y requerimientos de insumos de cada uno de los programas presupuestarios. Por lo tanto, la confección de dichos presupuestos requiere, como antecedente fundamental, la formulación relativamente detallada de las acciones para el año siguiente de la economía en su conjunto, como forma de coordinar las metas del sector público y del sector privado dentro de un marco de política económica concordante. Los planes de mediano y largo plazo no proporcionan el detalle necesario para la formulación de los presupuestos ni contienen la totalidad de los antecedentes indispensables para tal tarea. A este respecto debe mencionarse que las metas para el año siguiente pueden

diferir —y a veces sustancialmente— de las cifras del plan de mediano o largo plazo por diversas razones entre las que cabe destacar las siguientes: un conocimiento más concreto y detallado de las posibilidades de acción en el corto plazo, conocimiento que se acrecienta con la proximidad de la fecha de iniciación de las acciones; incumplimiento de las metas en el año anterior; cambios en la situación de comercio exterior; surgimiento de acontecimientos imprevistos; dificultades especiales de financiamiento, y por último, revisión de las metas de mediano y largo plazo en función de las experiencias anteriores. Todo esto indica que la formulación de un plan anual operativo, por su misma naturaleza, considera a las cifras anuales de los planes de orientación como un antecedente fundamental, pero en manera alguna como el único para la definición de sus metas. Por ello, la inexistencia de planes anuales operativos dificulta gravemente la coordinación efectiva entre los presupuestos y los planes.

Además de los factores ya señalados, es necesario mencionar que la coordinación entre planes y presupuestos se ve dificultada por el grado incompleto de cobertura de las reformas presupuestarias. Por lo general, la introducción del sistema de presupuestos por programas se ha iniciado por el gobierno central y, en muchos casos, dichas reformas han quedado limitadas a dicho sector. Falta abarcar a los organismos descentralizados y a las empresas públicas, en que la coordinación entre planes y presupuestos es de la mayor importancia.

Queda, por lo tanto, una significativa tarea a realizar en el campo de los sistemas presupuestarios, ampliando sus coberturas a todo el sector público. También debe tenerse presente que la introducción del sistema de presupuesto por programas ha implicado en varios casos una importante ordenación formal en la presentación de los presupuestos, pero no necesariamente una programación racional y efectiva

de los gastos públicos. Finalmente, no es posible ignorar que el énfasis de las reformas presupuestarias se ha puesto hasta ahora en las fases de la formulación de los presupuestos, y los procesos de ejecución y contabilización presupuestaria han quedado relativamente al margen. Este hecho también limita las posibilidades de coordinación entre los planes y presupuestos, por cuanto la inexistencia de sistemas adecuados de contabilidad presupuestaria impide conocer el cumplimiento de las metas, la eficacia y costos de los logros y, en definitiva, dificulta la futura coordinación entre planes y presupuestos al carecerse de una base de evaluación permanente de las experiencias anteriores.

iii) *Generación escasa de proyectos.* La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el crecimiento y la estructura económica, no sólo crea la necesidad de formular más proyectos, sino que fundamentalmente de proyectos cualitativamente diferentes. Para el tipo de política tradicional, apegado al curso natural del desarrollo, tanto la esfera pública como la privada generan comúnmente un número suficiente de proyectos, aunque de calidad variable. En otras palabras, si no estuvieran en proceso en los países las operaciones de planificación, el problema de escasez de proyectos, tan agudo hoy, tendría otro carácter cualitativo y cuantitativo. La existencia de este problema está ligada también con el hecho de que en la mayoría de los países la planificación está en una etapa en que faltan direcciones de política que desempeñen un papel suficientemente dinámico en la promoción de proyectos estratégicos acordes con las nuevas necesidades. En otras palabras, la demanda de proyectos es función de las nuevas orientaciones que se recogen en los planes, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como privados, dado que las orientaciones de los planes no se tra-

ducen en políticas económicas que tengan fuerza suficiente para inducir la generación de proyectos.

En un plano más concreto la escasez de proyectos estratégicos tiene múltiples causas directas, entre las cuales debe mencionarse el clima general de desarrollo, el nivel técnico nacional, la magnitud y naturaleza de los proyectos potenciales, la existencia de empresas consultoras nacionales, los problemas institucionales, etc. Sin embargo, ninguna de las limitaciones mencionadas es insuperable. El Seminario trató en detalle el problema de los proyectos, según se reseña en este informe. (Véase el capítulo IV.)

iv) *Deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes.* Esta es otra de las fallas que presentan la mayoría de los planes de desarrollo en América Latina y a la cual confluyen diversos factores. Las oficinas de planificación basan sus estimaciones del potencial de recursos internos que puede ser movilizado considerando la necesidad de lograr una tasa razonable de crecimiento. Por lo general, esas estimaciones se hacen en forma relativamente aislada de los ministerios de hacienda y de las oficinas de administración de impuestos, pero con base en decisiones políticas previas generales sobre la necesidad de efectuar reformas a los sistemas tributarios. Además, se realizan sujetas a serias limitaciones de información estadística, y se traducen en muchos casos en aumentos importantes proyectados de la presión tributaria interna.

En síntesis, son proyecciones que guardan una armonía razonable con la estrategia general de desarrollo que se plantea, pero que —miradas desde el ángulo de las posibilidades políticas y prácticas de tales reformas tributarias— pueden resultar impracticables. Por lo tanto, es de la mayor importancia lograr una coordinación en cuanto a oportunidad y sustancia de las reformas tributarias con los criterios

de financiamiento establecidos en los planes de desarrollo.

En lo que se refiere al financiamiento externo, también se presentan serios problemas. En efecto, los criterios de financiamiento internacional de corto plazo resultan generalmente incompatibles con los criterios adoptados en los planes de desarrollo y se traducen en recomendaciones de política económica anual diferente de las que surgirían del análisis del diagnóstico de las economías y de las estrategias de desarrollo planteadas.

Se trata, pues, de dos problemas de descoordinación: el primero, de tipo interno entre las oficinas de planificación y los ministerios de hacienda. El segundo, más complejo, es generado por una descoordinación entre las oficinas de planificación, los responsables internos de la política económica de corto plazo (bancos centrales, ministerios de hacienda, etc.) y los organismos de financiamiento internacional de corto plazo. Naturalmente, donde estos problemas se presentan el resultado es el incumplimiento de los planes de desarrollo y su sustitución por criterios de más corto plazo.

v) *Consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo.* Salvo el caso de Centroamérica, en que ya fueron analizadas las relaciones entre la integración y la planificación, el resto de los países latinoamericanos desarrolla las tareas planificadoras en forma aislada de los esquemas de integración regional que están planteados. Ello es producto de la fase inicial en que se encuentran ambos procesos y de la dificultad de traducir la política de integración, en su estado presente, en una acción programática, aún al nivel nacional. A ello debe sumarse el hecho de que tampoco se han desarrollado métodos operantes para establecer la necesaria coordinación entre las políticas de desarrollo nacional y la política de integra-

ción, factor que tendrá importancia creciente a medida que avance el proceso de integración.

Por separado se reseña la consideración que el Seminario dio a este problema. (Véase el capítulo VII.)

vi) *Institucionalización prematura.* En los casos en que la planificación se desarrolla sin un apoyo político continuado, los grupos planificadores se ven comprensiblemente motivados a aprovechar situaciones internas favorables, para institucionalizar la planificación y así crear el esquema formal de funcionamiento que le asegure cierta permanencia. Ello ha llevado muchas veces a la adopción de esquemas formales rígidos y ambiciosos que como la experiencia posterior va demostrando, entran las propias actividades de planificación y despiertan esperanzas que no pueden ser cumplidas. Hay muchos casos en América Latina de esquemas ideales de planificación que no tienen vida real, de obligaciones impuestas por la ley que permanecen incumplidas, de organismos que tienen funciones pero no personal técnico para desempeñarlas, de medios de coordinación formal que no operan, etc. Esta tendencia no es particular de la experiencia latinoamericana, sino que parece ser propia de las etapas iniciales de la planificación.

vii) *Inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de planificación.* La experiencia común de las oficinas de planificación muestra una dedicación desproporcionada de sus recursos humanos y su tiempo a la búsqueda de informaciones necesarias para la formulación de los planes, en circunstancias que paralelamente existen oficinas centrales de estadísticas y programas de recolección, elaboración y publicación de informaciones, diseñadas al margen de las necesidades de planificación. Tal situación es aún mucho más notoria en el caso de la información requerida para

la ejecución y control de los planes, especialmente por el problema de oportunidad de las mismas. El desaprovechamiento de la capacidad tradicional de la producción de estadísticas tiende generalmente a desvirtuar las tareas de planificación dándole excesivo énfasis a los aspectos meramente mecánicos y cuantitativos, y postergando las tareas fundamentales de análisis, discusión y asesoría sustantivas que deben ejercer las oficinas de planificación. Las deficiencias de información complican las tareas planificadoras y tienden a llevar a las oficinas de planificación a esfuerzos esporádicos extraordinarios, en desmedro de funciones que deben ser continuas y programadas.

En consecuencia, es importante ir rápidamente a un rediseño de los mecanismos de información estadística a fin de adaptarlos en cuanto al contenido, método y oportunidad, a las necesidades de formulación, ejecución y control de los planes. Esto debe hacerse aprovechando al máximo los recursos que actualmente se usan en las oficinas de estadísticas, y en la administración pública en general, en la producción de informaciones que son ya deficientes o inadecuadas ante los nuevos requerimientos de las funciones de planificación.

# LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

La experiencia de distintos países latinoamericanos en materia de planificación sectorial data de muchos años. Esto es particularmente efectivo en el caso de la programación de aspectos tales como la electrificación, el desarrollo del petróleo, la extensión del sistema vial, la modernización de los ferrocarriles y la ampliación de algunos servicios públicos.

No obstante, existen dos sectores estratégicos, estrechamente vinculados y que influyen recíprocamente, en los cuales muy recientemente se comienza a ensayar técnicas de planificación económica. Se trata de los sectores agropecuario e industrial.

El Seminario examinó algunos de los principales aspectos relacionados con esas técnicas y discutió algunos de sus problemas característicos, que se derivan del hecho que a pesar de que ciertos principios y métodos de planificación pueden tener validez general, es necesario adecuarlos a las modalidades propias de cada sector introduciendo las modificaciones que sean aconsejables.

Con respecto a la organización necesaria para el proceso de planificación sectorial, se analizaron los aspectos principales de la estructura administrativa a nivel ministerial y de las entidades autónomas, haciendo especial referencia a los cometidos que caben a los organismos de planificación en las fases de dicho proceso.

## 1. PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

### a) *Algunos aspectos de la problemática del desarrollo agropecuario*

Casi sin excepción, en los diversos países del área se registran numerosas manifestaciones de insuficiente desarrollo agropecuario que estarían señalando la necesidad de un esfuerzo deliberado para salir de esta situación de relativo estancamiento de la producción, así como para elevar las condiciones sociales y económicas de la población rural.

Entre estas manifestaciones, que se expresan con diverso grado de intensidad en los distintos países, se mencionaron en el Seminario los siguientes:

a) El desarrollo y diversificación insuficientes de la producción agropecuaria, que viene dificultando el crecimiento económico y social a través de i) abastecimiento insuficiente de la demanda interna; ii) dependencia de suministros foráneos, por lo general provenientes de fuera del área y iii) reducción de los saldos exportables al absorber la demanda interna un porcentaje cada vez mayor de la producción. Todo lo anterior tiene efectos altamente desfavorables en la balanza de pagos, limitando la capacidad de los países para importar los bienes de capital y las materias primas que se requieren para un proceso de desarrollo económico más acelerado. Las dificultades de abastecimiento interno y las presiones sobre la balanza de pagos refuerzan los procesos inflacionarios.

b) El estado actual del desarrollo agropecuario, unido a los serios problemas de las estructuras agrarias y al empleo de herramientas de política absolutas, viene frenando una redistribución del ingreso agropecuario, y constituye así el más serio obstáculo a la ampliación de los mercados internos, prerequisite para un desarrollo más acelerado de los restantes sectores de la economía.

c) El escaso desarrollo económico de los países latinoamericanos, derivado en gran medida de la insuficiente expansión del sector agropecuario, no crea fuentes de empleo que absorban el crecimiento de la fuerza de trabajo. A agudizar el problema contribuye el propio sector rural, al no crear nuevas oportunidades de trabajo que frenen la emigración del campo a las ciudades, y al estar incorporando en muchos casos técnicas orientadas a la economía de mano de obra y no a maximizar el uso de los demás recursos, en especial la tierra y el capital.

d) En casi todos los países se registra la destrucción de sus recursos naturales renovables, con lo cual se están creando las condiciones para agudizar aún más el problema, ya grave, de insuficiente desarrollo agrario.

Todos estos antecedentes indican que no es posible confiar en que problemas de esta magnitud puedan encontrar una solución espontánea. El Seminario estuvo de acuerdo en estimar que se requiere un esfuerzo consciente y deliberado que, comenzando por identificar las causas que motivan el insuficiente desarrollo del sector, permita el diseño de su expansión, al menor costo social y económico posible. La reactivación económica y social del agro exigirá importantes recursos, que no podrán ser asignados con criterio de prioridad dentro del propio sector, y que tampoco serán compatibles con las alternativas que se ofrezcan en los demás sectores económicos y sociales de la comunidad, si no es a través de un proceso de planificación.

La planificación del desarrollo del sector agropecuario contribuiría adicionalmente a acentuar la posibilidad de integración de América Latina en la medida en que sea posible disponer de los antecedentes sobre las proyecciones de demanda y prever las posibilidades de la oferta, basada en el conocimiento de los recursos con que cuentan los diferentes países y sus alternativas más económicas de uso.

En estas circunstancias, la planificación del desarrollo agropecuario aparece como una alternativa que permitiría una reorientación de la política agropecuaria dentro del marco de los problemas planteados. América Latina ofrece numerosos ejemplos de asignación de importantes recursos al desarrollo agropecuario que no han contribuido, sin embargo, en la medida esperada o posible, a su propio crecimiento ni a la aceleración del desarrollo.

Hubo igualmente acuerdo en considerar que una tarea tan importante para los países latinoamericanos como es la movilización del sector agropecuario y la incorporación de la población rural que, con contadas excepciones, constituye el grupo mayoritario de la comunidad, debería plantearse como parte de un esfuerzo de programación de toda la economía. Entre las razones más importantes que así lo aconsejan, se mencionaron:

a) La expansión de la producción debe proyectarse en función de las perspectivas de la demanda. La demanda interna de alimentos estará determinada por el crecimiento demográfico y los movimientos migratorios; por la política de precios para los productos del agro; por el ingreso y la política de redistribución del mismo; por los esfuerzos orientados a mejorar la dieta en determinados grupos y, finalmente, por la política de sustitución de importaciones de productos agropecuarios originada en problemas de balance de pagos o de complementación regional.

La demanda interna de materias primas de origen agropecuario será a su vez función del efecto de un plan de desarrollo sobre la expansión de las actividades que las insumen.

La necesidad de producir para la exportación dependerá de los requerimientos de moneda extranjera que exija una determinada tasa de desarrollo; de la participación que se le asigne en el plan a la exportación de productos agropecuarios, definida a su vez por las posibilidades del país de expandir ex-

portaciones de otro origen; del diseño de una estrategia de diversificación de las exportaciones con el propósito de reducir la vulnerabilidad del sector externo, todo ello enmarcado dentro de las perspectivas de demanda exterior.

Estos antecedentes indican que no sería aconsejable asignar recursos para el desarrollo de la producción agraria sin tener previamente una estimación adecuada del comportamiento de la demanda, que —al depender de muchas variables— sólo es posible predecir en un esfuerzo global de planificación.

b) Como la agricultura es la actividad económica que ocupa la mayor parte de la población activa en muchos de los países, en alguna medida es la fuente de abastecimiento de mano de obra para otros sectores de actividad. Históricamente el desarrollo económico se ha visto acompañado de una transferencia permanente de mano de obra del campo a las ciudades. En América Latina este proceso se agrava porque la economía no crea en los sectores no agrícolas suficientes fuentes de empleo para absorber su propio crecimiento vegetativo y menos el originado por esa transferencia.

Un esfuerzo deliberado de aceleración del desarrollo agropecuario no podrá definir las técnicas a emplear, que se reflejarán en la ocupación, sin contar con una proyección de la demanda de mano de obra en los demás sectores.

Uno de los objetivos importantes en un programa de desarrollo económico y social puede ser el de maximizar la ocupación asignándole una alta responsabilidad al sector agropecuario; o puede, por el contrario, residir en el aumento sustancial de la producción agraria, asociada simultáneamente a la liberación de mano de obra requerida en otros sectores. De la definición de estas alternativas dependerán las decisiones con respecto a la tecnología a difundir y toda la política selectiva y orientadora,

en materia de salarios y precios de determinados insumos y bienes de capital.

c) El capital tal vez sea uno de los factores más escasos. La definición de prioridades de inversión entre los diversos sectores de la economía y dentro del propio sector rural, sólo podrá hacerse dentro de un esquema global de planificación que evalúe las diversas alternativas de inversión.

d) Una de las variables que normalmente determina la tasa de crecimiento en un proceso de desarrollo económico es la capacidad de pagos externos. Desde este punto de vista, la fuente más importante de ingreso de divisas en muchos de los países latinoamericanos son las exportaciones de origen agropecuario.

Dado el escaso desarrollo técnico que prevalece en la agricultura, los gastos de divisas en importaciones de insumos y bienes de capital para el sector pueden tener una alta productividad generadora de divisas, a través de las exportaciones o de la sustitución de importaciones. Sin embargo, esta asignación preferente de un factor tan escaso y decisivo como las divisas, deberá hacerse dentro de una evaluación de conjunto sobre la productividad de sus usos alternativos.

e) El desarrollo agropecuario va normalmente asociado a cambios importantes en las técnicas productivas, que requieren el empleo de nuevos insumos y bienes de capital. Aun cuando sólo contados países de América Latina tienen limitada la expansión de su frontera agrícola, la incorporación de nuevas tierras va asociada normalmente a costosas inversiones de infraestructura. En estas circunstancias, una de las alternativas más económicas se encuentra en la posibilidad de hacer un mejor uso de las tierras ya disponibles a través de la incorporación de nuevas tecnologías. Esta alternativa ofrece vastas posibilidades en todos los países, derivadas del escaso uso que de ella se ha hecho.

La transformación agropecuaria va asociada a un aumento considerable de insumos, herramientas y bienes de capital, que puede dar base al desarrollo de industrias en el propio país, creando nuevas oportunidades de trabajo e inversiones y contribuyendo a asegurar su normal abastecimiento y a economizar divisas. Aspectos como éstos tienen muchas veces una importancia insospechada que sólo se pone de manifiesto en un esfuerzo global de planificación.

f) Los diversos estudios realizados en los propios países y por los organismos especializados internacionales coinciden en que la existencia de trabas estructurales constituye el más serio obstáculo al desarrollo económico acelerado. Por consiguiente, se requieren profundas reformas agrarias si se desea movilizar al agro y a la economía en su conjunto. Transformaciones tan esenciales no pueden ser iniciativa aislada de un ministerio o de una dependencia de gobierno. Deben necesariamente constituir uno de los más serios esfuerzos del país y en gran medida orientar toda la política económica y social. Muchas veces ello significa una reorientación en materia de precios agrícolas, de política de importaciones y exportaciones, de transferencias intersectoriales de ingresos o de transferencias en el propio sector agrario y el diseño de una nueva política tributaria, laboral, de previsión, de crédito agrario, etc., que compromete a grandes sectores de la economía y que orienta la acción de gran parte del sector público y privado.

El Seminario destacó la importancia de un adecuado diagnóstico o interpretación de la problemática agraria para identificar las causas que originan su insuficiente desarrollo y la incidencia que ello tiene en el crecimiento industrial, la distribución del ingreso, el empleo, la estabilidad y otros aspectos. Este esfuerzo es indispensable para establecer los medios de acción, las políticas y la estrategia a seguir, y constituye, por lo tanto, una de las etapas más importantes en la formulación del plan, y la

que usualmente mayor tiempo puede requerir. Exige el concurso de un numeroso equipo de profesionales y técnicos, tanto de la actividad privada como del sector público, lo que palntea un enorme esfuerzo de organización y coordinación con el apoyo de los diversos organismos ejecutivos que intervienen en forma directa o indirecta en la política agropecuaria.

Se subrayó la importancia que en el caso del agro adquiere el diseño de una estrategia de desarrollo a largo plazo, con indicación clara de las etapas previstas a corto y mediano plazo.

Al formularse el plan propiamente dicho, se establecen los objetivos o metas de producción que se desean lograr en un período dado con el propósito de satisfacer la demanda interna y asegurar determinados niveles de exportación, de acuerdo al aporte que el plan global de desarrollo le asigna al sector agropecuario.

El logro de estos objetivos de producción lleva implícitos ciertos supuestos sobre el uso de la tierra, el nivel de desarrollo técnico, la estimación cuantitativa del nivel de inversiones, la demanda de insumos e importaciones, las previsiones sobre el empleo agrícola y la productividad de la mano de obra, y la eficiencia de la unidad productiva.

En la planificación del desarrollo agropecuario a mediano y largo plazo, normalmente pueden existir diversas alternativas. Cabe destinar determinados recursos productivos a usos diversos, dependiendo de las variables que se desee maximizar de acuerdo con la estrategia global de desarrollo. En ciertos casos, el objetivo podría ser maximizar el sector externo, sea a través de un proceso de sustitución de importaciones asociado o no al de la expansión de las exportaciones; en otros, podrá ser el de maximizar el empleo, o bien el desarrollo de una determinada área geográfica. Habrá así que estudiar, en muchas ocasiones, diversas alternativas para el empleo de los re-

cursos disponibles, dentro de los objetivos diseñados en la estrategia global de desarrollo.

El establecimiento de los objetivos y de la estrategia de desarrollo sólo constituyen una fase del proceso de planificación, que debe completarse con programas y proyectos concretos que conduzcan a la realización de las metas establecidas. Ello exige a su vez la estructuración de políticas específicas y la disposición de los organismos que las llevan a cabo, así como la legislación que sea necesaria para entregar al Estado y a los particulares las herramientas legales para actuar.

No obstante las ventajas que tiene enfocar la planificación sectorial como componente de un esfuerzo sistemático y global, se señaló en el Seminario que el impulso directo al sector agropecuario a base de programas y proyectos concretos no debería postergarse para condicionarlo a un avance más profundo y de largo plazo de todo el proceso de planificación, cuando no existan condiciones para ello.

#### *b) Problemas especiales que plantea la planificación del desarrollo agropecuario*

Hubo consenso en reconocer las dificultades especiales que presenta la planificación en el sector agropecuario. Se estimó asimismo la importancia de plantearla sobre la base de un estudio previo de diagnosis tan completo como sea posible.

Fue así como se mencionó que en una agricultura basada en el sistema de empresa privada la planificación de su desarrollo consiste en el fondo en el diseño de una política de estímulos y presiones; en la prestación por parte del Estado de un conjunto de servicios; en facilitar el acceso de determinados insumos o el financiamiento de las inversiones, y en inversiones de infraestructura por parte del sector público. Con todo ello se espera que un conjunto muy amplio de empresarios agrícolas reac-

cione en determinada dirección, ya sea empleando en mejor forma los recursos de que disponen o alterando la combinación de factores productivos a través del empleo de una tecnología más avanzada, a través de lo cual será posible lograr más altos niveles de producción. La previsión cuantitativa de estos efectos en el caso de la agricultura presenta algunos problemas concretos, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) Numerosos empresarios, de las más variadas condiciones socio-culturales. Los empresarios agrícolas de un país normalmente se cuentan por cientos de miles o por millones. Los hay grandes, chicos y medianos. Desde este punto de vista podrían clasificarse en productores de subsistencia, pre-capitalistas y capitalistas. Los empresarios capitalistas tienen un claro concepto de la organización económica de la empresa y reaccionan con facilidad frente al diseño de estímulos y presiones, pero son, numéricamente, los menos. Los productores de subsistencia suelen constituir los grupos mayoritarios, aun cuando no disponen de un porcentaje muy elevado de tierras productivas, pero se encuentran total o parcialmente marginados de la economía de mercado, siendo muy difícil llegar hasta ellos con las herramientas clásicas de política económica. Con estos grupos es preciso realizar esfuerzos especiales en educación, persuasión y demostraciones. Los productores pre-capitalistas son normalmente mucho menos numerosos que los de la categoría anterior, pero controlan grandes extensiones de tierras y participan en la economía de mercado, aunque no tienen organizadas sus empresas con el criterio de maximizar el uso de los recursos disponibles. Estos empresarios están caracterizados por su escasa respuesta frente a políticas de estímulos económicos.

La existencia de tan numerosos empresarios y de las más variadas condiciones hace especialmente difícil prever el efecto que pueda lograrse sobre sus

decisiones empresariales y sobre el volumen de producción a través de un esfuerzo de planificación, que deberá emplear diversas herramientas para conseguir sus objetivos.

b) En la agricultura es caso corriente que los productores no sean dueños del principal medio de producción: la tierra. A ello normalmente se suma la vigencia de legislaciones inadecuadas que acentúan la inseguridad del empresario. Se está así en presencia de un grupo de productores, que en determinados países puede ser muy numeroso, y que no estará en condiciones de responder en la misma forma que los restantes frente a las mismas herramientas de política diseñadas en el programa de desarrollo agropecuario, o cuya respuesta dependerá de cómo se modifique la legislación sobre el particular.

c) La planificación del desarrollo agropecuario no sólo guarda relación con el logro de volúmenes de producción suficientes para abastecer la demanda interna y disponer de determinados saldos exportables, sino que debe incluir además la promoción económica, social y cultural de las masas campesinas.

La obtención de ambos objetivos va asociada a profundos cambios de estructura. El proceso adquiere así una complejidad mayor, obligando en muchos casos a diseñar programas o políticas de efectos encontrados en alguna medida. Por ejemplo, una reforma agraria puede desalentar la inversión de empresarios eficientes —que en ciertas modalidades incluso no serán afectados por la reforma— por el clima de incertidumbre a que normalmente está asociada. Por otra parte, podría también alentar a muchos empresarios a intensificar sus inversiones y a elevar la producción porque piensen que en esta forma desaparecerían las posibilidades de verse afectados. En todo caso, en la fase inicial de una legislación de reforma agraria, y mientras ésta no está plenamente definida, se crea un ambiente de des-

concierto, cuyas consecuencias en la producción puede resultar difícil prever en el corto y mediano plazo.

d) Una dificultad adicional en la tarea de planificación agropecuaria es el desconocimiento que normalmente existe sobre el uso potencial de los recursos naturales disponibles, a lo que se suma la deficiente información para evaluar el uso actual que de ellos se viene haciendo. En estas circunstancias, resulta especialmente difícil prever las posibilidades de un mejor uso de esos recursos en el futuro.

e) Los aumentos de producción previsible en un plan de desarrollo suelen originarse como consecuencia de la expansión de las áreas cultivadas y de los mayores rendimientos por unidad de superficie.

Estimar la ampliación de las áreas puede resultar más fácil cuando se trata de la incorporación de nuevas tierras ya sea por obras de riego, desmonte, apertura de caminos, etc. Es más difícil cuando se trata, por ejemplo, de ampliar las áreas de unos cultivos a expensas de otros, en zonas ya incorporadas a la producción.

Los aumentos de producción derivados de más altos rendimientos unitarios por hectárea resultan más difíciles de prever por las siguientes circunstancias: *i)* Porque muchas veces dependerá de la aplicación de técnicas aún no definitivamente conocidas o cuyos efectos no están bien cuantificados en el momento de formular el plan; *ii)* porque sus resultados no serán los mismos en las diversas regiones y condiciones de suelos; *iii)* porque dependerán del número de productores que los adopten y del área que cubran; *iv)* porque normalmente no sólo dependerá del empleo de una sola práctica, sino de un conjunto de ellas, y *v)* porque la decisión de aplicar dichas prácticas no sólo dependerá de que éstas lleguen a conocimiento de los productores, sino además de otros elementos que contribuirán a que en definitiva los productores tomen la decisión de emplearlas. Distinta será la reacción frente a la política de

precios y a las relaciones de precios entre insumo y productos; a la presión tributaria, a la disponibilidad de créditos, etc., de los productores de subsistencia, capitalistas y pre-capitalistas, de los propietarios y de los arrendatarios.

f) La agricultura debe enfrentar imprevisibles adversidades naturales que no sólo pueden afectar las áreas cultivadas y los rendimientos de un año, sino que pueden extenderse a un período prolongado. Por ejemplo, una fuerte y prolongada sequía o una epizootia pueden reducir considerablemente unas existencias ganaderas que requerirán muchos años para volver al nivel original.

g) En la agricultura también es más difícil que en otros sectores hacer una adecuada evaluación del tiempo de maduración de determinadas inversiones, ya sea en infraestructura o al nivel del predio.

h) La existencia de graves y profundos problemas estructurales que vienen afectando el desarrollo agropecuario de muchos de los países del área, obligarán a la mayoría de estos a incorporar, como una de las tareas fundamentales del plan, la reforma de dichas estructuras. Ello crea un problema adicional en la planificación, pues si bien sus resultados pueden ser más fáciles de prever a mediano o largo plazo, una vez realizada o muy avanzada la mencionada reforma, resultará difícil estimarlo durante el período de aplicación de ésta, y aún más en las zonas no afectadas o por ser afectadas durante períodos posteriores de la misma.

i) Un proceso de desarrollo agropecuario acelerado requiere un enorme esfuerzo de organización y asistencia por parte del Estado. Hay que intensificar las acciones que se están realizando así como iniciar muchas otras nuevas. Programas de investigación, extensión, asistencia crediticia, racionalización de los procesos de comercialización, estadísticas agropecuarias, estudios sociológicos y económicos, preparación de programas y proyectos —para citar sólo algunos—

demandan la acción de un considerable número de técnicos y profesionales con que no suelen contar los países. Hay una tarea adicional de formación y adiestramiento de personal relativamente fácil de prever, pero en cambio no lo es tanto estimar la eficiencia con que se cumplan estas nuevas funciones, especialmente en sus comienzos.

j) Un plan de desarrollo agropecuario va necesariamente asociado a un tremendo esfuerzo de control y evaluación permanente que permita conocer el comportamiento de las diversas variables e introducir los cambios sobre las previsiones hechas al formularlo, de manera que los objetivos fundamentales se vayan logrando o en todo caso aproximándose a los niveles propuestos. Esto supone disponer de una adecuada y oportuna información estadística, que también es más difícil de obtener en el caso agrícola que en otros sectores económicos.

c) *La organización institucional para el desarrollo agropecuario*

La planificación del desarrollo agropecuario requiere de una adecuada organización institucional. Hubo acuerdo en el Seminario en estimar que estas condiciones, por lo general, no se dan todavía en los países de América Latina y que por tales motivos una de las más importantes tareas a desarrollar por el sistema de planificación del desarrollo agropecuario es una reestructuración y organización institucional que asegure una eficiente administración, evaluación y control.

Se mencionó que la actual organización de los servicios agrícolas de los países suele adolecer de las siguientes deficiencias:

a) Existencia de ministerios de agricultura creados y organizados para desempeñar principalmente funciones de fiscalización y control, y que además se caracterizan por una organización administrativa

poco ágil, por lo que no cumplen las funciones orientadoras y promotoras básicas. Dados estos vacíos, las tareas respectivas se han encomendado a organizaciones o institutos autónomos, especialmente creados para estos efectos. Con ello, se ha debilitado aún más la autoridad de dichos ministerios.

b) A estos institutos autónomos se les ha dotado normalmente de mayor agilidad administrativa, solucionando así los problemas de funcionamiento de que adolecen los ministerios. Sin embargo, todo este proceso ha carecido de los mecanismos de coordinación necesarios para ejecutar una política armónica de desarrollo agropecuario.

c) No obstante la creación de nuevas instituciones, en general no se han logrado cubrir todas las funciones necesarias. Quedan así enormes áreas no cubiertas, y, simultáneamente, existe una duplicidad de funciones entre las nuevas instituciones creadas y entre éstas y las de algunas dependencias de los ministerios del ramo.

d) El debilitamiento de los ministerios de agricultura se traduce en que la mayor parte de los recursos que el Estado destina al agro son canalizados a través de los institutos autónomos, los que además han venido asumiendo responsabilidades crecientes en el diseño de algunos aspectos de política agraria. Dada la autonomía de que normalmente están dotados estos institutos, las inversiones que el Estado realiza en favor del agro, así como la política agraria, suelen realizarse sin unidad de criterio.

e) Entre las funciones principales que el sector público deja de desempeñar cabe destacar los estudios económicos y de programación del desarrollo agropecuario. Debido a ello, los gobiernos normalmente carecen de una adecuada evaluación de la situación agrícola y sus causas, lo que limita su capacidad para actuar con oportunidad y dentro de una línea general de política bien definida.

f) Como resultado de lo anterior, no sólo se advierten políticas encontradas entre las diversas instituciones, sino que además, en muchas de ellas, esas políticas se diseñan con criterios carentes de una orientación "desarrollista". A manera de ejemplo, se mencionó que, en la mayoría de los países, la organización crediticia está al servicio de los productores en función de las garantías que puedan ofrecer al instituto de crédito. Paralelamente, se crean nuevas instituciones para atender a los pequeños productores, pero inspiradas más bien en criterios "paternalistas". Prácticamente no existen, o son muy escasos, los sistemas modernos de crédito, en los que la principal garantía es la capacidad empresarial del productor y su permeabilidad a las innovaciones tecnológicas, o en los que los préstamos se otorgan a través de cooperativas o asociaciones de productores, y están orientados conforme a las prioridades establecidas por los planes de desarrollo. En materia tributaria, las políticas tienden a diseñarse con criterio "fiscalista". En estas circunstancias, casi no se emplea la tributación como instrumento valioso para la redistribución del ingreso entre los productores, para desalentar inconvenientes sistemas de tenencia o la gran propiedad, promoviendo su división, o para alentar la eficiencia.

g) Se observa con frecuencia en América Latina que en los sectores agropecuarios de la administración pública existe una enorme distancia entre la índole técnica de las nuevas funciones y el sistema que rige en materia de contratos, ascensos y remuneraciones, en gran parte heredado del pasado. Por ejemplo, hay actividades como las de investigación agrícola que por su naturaleza exigen al profesional una alta calificación y una dedicación total. Para atraer o retener este tipo de funcionarios, deben crearse condiciones especiales de estímulo, en tanto que la organización administrativa vigente, diseñada para realizar funciones de control y fiscalización, con-

cede especial importancia a otros valores. Esta organización, que ya está resultando inadecuada para un Estado moderno con funciones técnicas más complejas, resulta absolutamente insuficiente para muchas dependencias asociadas al desarrollo agropecuario.

Estos problemas adquieren especial gravedad en el sector de la agricultura, en que funciones tales como la investigación, la extensión, el inventario de los recursos naturales y otras de esa naturaleza son tareas de responsabilidad del Estado. Los países que han logrado importantes avances en su desarrollo agropecuario han creado condiciones especiales y disponen de miles de especialistas que trabajan activamente en la creación de técnicas cada vez más avanzadas y en la acumulación de conocimiento científico. Uno de los problemas serios que afronta América Latina es la falta en la administración pública de profesionales que cumplan esa función.

Al examinarse estos problemas de organización, se apreció con claridad en el Seminario que no cabría encontrarles solución a través de esquemas administrativos prototípicos. La propia diversidad de condiciones en cada país, tanto en lo que se refiere a la estructura y funcionamiento de las actividades agropecuarias como a la organización institucional existente, son los factores que deben modelar el tipo de arreglo institucional más apropiado.

Sin embargo, y como base de cualquier reorganización, se señaló la importancia de definir previamente las funciones que, dentro de un esfuerzo de planificación, deben quedar asignadas al sector público. Entre ellas se mencionaron el diseño y administración de la política agraria; la planificación; el inventario de los recursos naturales renovables; las investigaciones agrícolas y económicas; la extensión agrícola; la prestación de servicios a los productores; la promoción; el control y las inversiones en infraestructura.

Como parte de un proceso de desarrollo econó-

mico y social, el desarrollo agropecuario no sólo está orientado a lograr determinados objetivos de producción, sino que debe propender además a la promoción de la masa campesina en lo económico, lo social y lo cultural. En estas condiciones, a las medidas netamente técnicas y económicas que puedan elevar cuantitativamente el volumen físico de la producción deben sumarse aquellas que simultáneamente promuevan al hombre de campo y su familia.

Puesto que las funciones que le corresponda desarrollar son muy amplias, esta organización debe estar dotada de mecanismos de coordinación. Esa coordinación no es fácil si se tiene en cuenta que deben participar en ella un gran número de ministerios y organismos muchas veces autónomos. Se requeriría así una participación muy armónica del ministerio de agricultura con el organismo de planificación, los ministerios de hacienda, economía, obras públicas, educación, transportes, el instituto o corporación de reforma agraria, los institutos oficiales de crédito, las corporaciones o institutos encargados de la comercialización de productos agropecuarios, los organismos privados, y otros. Además, este esfuerzo debería tener expresión regional, pues donde el sector público toma contacto más directo con los problemas del sector agropecuario y donde se realiza la política formulada es precisamente al nivel de las regiones.

## 2. PLANIFICACIÓN INDUSTRIAL

### a) *El sentido de la planificación industrial*

La industrialización —que esquemáticamente se puede definir como el incremento de la proporción del sector manufacturero en la producción económica total, acompañado de avances en la complementariedad interindustrial, en la tecnología y en la organización— es uno de los rasgos más destacados y, al

mismo tiempo, una de las exigencias del desarrollo económico. Ese proceso lleva implícitos serios problemas y obstáculos en los países de América Latina. Para superarlos, en plazos y a costos sociales razonables, parece imponerse la acción planificada. Ello no puede concebirse como un simple ordenamiento de las gestiones que en un momento dado se realizan desarticuladamente en el campo de la política industrial. Tampoco consistiría en la preparación y evaluación aislada de proyectos de inversión. En los países en desarrollo, como los de América Latina, la planificación industrial tiene asignado un papel más amplio; hay que concebirla como un instrumento de racionalidad para guiar los cambios en la orientación y formas del desarrollo industrial, exigidos por el objetivo de una industrialización más dinámica y mejor integrada.

En términos más específicos, el Seminario se abocó a examinar qué debe esperarse de la planificación industrial desde el ángulo de los problemas más trascendentes del desarrollo económico y de la industrialización en América Latina.<sup>1</sup> Esos problemas son, en esencia, de dos tipos: los de carácter más universal, que corresponden a la responsabilidad de la industria como elemento dinámico del desarrollo y a los requerimientos de la expansión de la demanda interna de manufacturas; y los que responden a situaciones y necesidades más típicas de los países latinoamericanos: el imperativo de aliviar el estrangulamiento externo, la necesidad de ofrecer empleos productivos a la creciente fuerza de trabajo, y la conveniencia económica y social de propender a una mejor distribución del ingreso.

Frente a estas exigencias básicas, la industrialización, aunque ha alcanzado elevados índices cuanti-

<sup>1</sup> Un análisis amplio de los problemas industriales latinoamericanos se encuentra en un reciente estudio de la CEPAL: *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716). Publicación de las Naciones Unidas.

tativos, registra tendencias y situaciones que la planificación debiera corregir.

Por una parte, el proceso tradicional de sustitución de importaciones de manufacturas finales de consumo tiende a agotarse, incluso en los países menos industrializados y más pequeños del área, en que las limitaciones al mismo se manifestarían incluso en una etapa menos avanzada del desarrollo industrial. La estructura productiva que se ha formado en ese proceso contiene características escasamente dinámicas. El bajo grado de complementariedad interindustrial se manifiesta en una apreciable dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital, e implica que la expansión manufacturera no siempre se traduce en efectos propulsivos apreciables sobre la propia industria y las demás actividades económicas.

Por lo demás, las modalidades que ha tomado el proteccionismo suelen inducir una alta tasa de rentabilidad en el mercado interno y, en consecuencia, escaso interés en los mercados de exportación. Los altos costos y las actitudes monopólicas se traducen en precios relativos de muchas manufacturas que limitan la cuantía de la propia demanda interna y, en la medida que se refieren a manufacturas de consumo popular, tienen un efecto negativo sobre la distribución del ingreso real. Por otro lado, esos altos precios —y también ciertos defectos de calidad cuando se refieren a industrias de bienes intermedios y de capital— dificultan la instalación o funcionamiento de las actividades usuarias.

La estrechez de los mercados nacionales también dificulta o impide la expansión industrial hacia nuevas ramas que requieren amplias escalas de producción para operar económicamente. Cuando llegan a instalarse, lo hacen con costos financieros y sociales elevados.

Esa estrechez de mercado, así como la dependen-

cia tecnológica respecto a los países desarrollados (que crean tecnologías de amplias escalas de producción), y las tendencias a invertir en exceso en ciertas industrias durante el período de sustitución de importaciones en que el mercado se expande con gran dinamismo, conducen a la instalación de capacidad excedente y a un desperdicio de recursos.

Las características señaladas corresponden a una etapa del proceso de industrialización en América Latina en la cual ha sido insuficiente su aporte a la solución del problema del estrangulamiento externo. Por una parte, no ha logrado abrirse nuevos mercados externos y, por otra, mantiene una elevada dependencia del suministro de bienes intermedios y de capital.

La industria manufacturera latinoamericana ha mostrado una debilidad marcada como actividad de absorción de mano de obra frente a los graves problemas ocupacionales de la mayoría de los países. La capacidad de absorción de fuerza de trabajo no depende exclusivamente del ritmo de la expansión industrial; depende también de su orientación y de las tecnologías adoptadas. Los nuevos campos industriales, cuyas perspectivas se abren hacia el futuro, corresponden en muchos casos a industrias de bienes intermedios y de capital, de relativamente baja intensidad de mano de obra. Por otro lado, la absorción del progreso técnico de los países desarrollados conduce cada vez más a la adopción de tecnologías más mecanizadas y al desplazamiento de actividades manufactureras de baja productividad y de altos índices de ocupación.

Habría que considerar que, aunque la industrialización implica cambios de la estructura productiva en favor de industrias generalmente de menor intensidad de mano de obra, todavía está abierto un campo muy amplio para la expansión de las industrias "livianas" de consumo final —de mayor intensidad de mano de obra— en la medida en que la redistribución del in-

greso permite el acceso al mercado de manufacturas de importantes masas de población. Se observó asimismo que no será razonable pensar en detener la absorción tecnológica y ampliar la brecha entre los países más y menos desarrollados, pero que habría que procurar fórmulas y esquemas que permitan guiar los beneficios de la alta productividad industrial hacia la dinamización del desarrollo general, invirtiendo los excedentes en actividades que ofrezcan directa e indirectamente nuevas fuentes de trabajo.

El Seminario consideró que la contribución de la industria a la redistribución del ingreso había que examinarla desde varios puntos de vista. Como efecto redistributivo favorable, figura el que se deriva de la mayor productividad fabril y de las mayores tasas de salarios que se le asocian, la mayoría de las veces en relación directa con el poder sindical de los trabajadores.

De otro lado, como la industria en América Latina se ha superpuesto a una estructura económica y social preexistente, se mantienen las fuentes principales de desigualdad distributiva. La propia industrialización ha creado nuevas fuentes de desigualdad, por constituir un proceso de concentración de la propiedad y, en consecuencia, del ingreso, que no da origen muchas veces a incrementos de la tasa de ahorro, sino que se transforma principalmente en consumo.

Van unidos a este fenómeno la ineficiencia y los altos costos de producción y los elevados precios de las manufacturas nacionales de consumo popular, que reducen el ingreso real de los sectores mayoritarios.

#### *b) Algunos problemas de la planificación industrial*

Los empresarios manufactureros son los principales sujetos de la planificación industrial, ya que sus actitudes y conductas son las que habría que guiar hacia los objetivos de los planes. Algunos obstáculos

los para la planificación emanan de la posición del empresario industrial, que con frecuencia tiene poca fe en ella. Aunque se interesa y muchas veces es un gran cooperador en las primeras etapas de diagnóstico, suele hacerlo con cierto recelo por temor a la intervención del Estado y a que se conozcan ciertos secretos de la empresa. El recelo —e incluso la oposición con ocasiones— aparecen con mayor notoriedad y frecuencia en la etapa de ejecución de los planes, cuando hay que tomar determinadas medidas en relación con el campo de sus intereses particulares.

Sin embargo, se señalaron casos en que el esclarecimiento de ideas, problemas, objetivos y estrategia por parte de los organismos de planificación industrial, han despertado en los medios empresariales privados del campo industrial un espíritu de colaboración más amplio y entusiasta.

Para aclarar el problema antes citado se hizo resaltar en el Seminario la existencia de tres grupos: un sector tradicional, que tiende a resistir el proceso de planificación; un grupo moderno de empresarios privados, cuya posición sería más receptiva; y el correspondiente a las empresas estatales, entre las cuales, aunque reina un espíritu público, subsisten en algunos moldes tradicionales que dificultan su participación en un esfuerzo planificado.

La preponderancia en el desarrollo industrial de múltiples unidades productivas privadas implica una cierta inseguridad sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas de la planificación, lo que a su vez supone la necesidad de observar de cerca la marcha del sector y, quizás, algo de "prueba y error" en el manejo de ciertos instrumentos de promoción, dentro de un proceso planificador permanente y continuo.

Por lo demás, se señaló que el sector manufacturero es sumamente heterogéneo, pues incluye actividades que representan mundos tecnológicos, económicos, sociales y hasta políticos diferentes. Por ejem-

plo, comprende estratos tan distintos como el fabril de la gran empresa y el artesanal. Por este motivo, la planificación industrial se hace compleja y el planteamiento de una estrategia del desarrollo exige a la vez una gran capacidad de síntesis y un gran detalle en los estudios específicos.

Según se expresó, y como lo muestra el examen de algunos casos, los instrumentos generales de promoción —por ejemplo los tributarios— son insuficientes para alterar las conductas empresariales que se quieren corregir en ciertos campos. Para conseguir entonces los resultados establecidos en el plan, los instrumentos han de ser específicos y más directos. El manejo de esos instrumentos requiere estudios de alto grado de desagregación y detalle —incluso proyectos específicos y análisis técnicos por establecimientos. Se presenta aquí otra rigidez o limitación importante de la planificación industrial: la falta de estudios avanzados de proyectos adecuados a la estrategia industrial elegida. Esto puede estar relacionado con la falta de conocimiento de los recursos naturales, cuya investigación, hasta ponerlos de manifiesto y evaluar sus posibilidades, suele ser costosa y larga. El retraso de las investigaciones de recursos naturales es una de las formas en que se expresa la debilidad de la investigación tecnológica de América Latina, e incide no sólo sobre el desaprovechamiento de ciertos recursos, sino también en la adopción de tecnologías a veces inadecuadas a los problemas económicos del país.

Por todas estas razones, la planificación industrial debe consistir en todo un "proceso" entendido como una gestión permanente y continua de gobierno, para elaborar planes, ponerlos en práctica, efectuar su evaluación y mejorarlos.

### *c) Organización de la planificación industrial*

La planificación industrial se concibe como parte constitutiva de los esfuerzos generales de planifica-

ción. Existe o no un sistema de planificación formal —con una oficina, consejo o autoridad central en la cúspide— hay planificación en la medida que las decisiones se tomen coordinadamente, en función de objetivos predeterminados, orientados hacia el largo plazo y con sentido de continuidad. Si no es así, por muy eficientes que sean los organismos administrativos más especializados, la planificación industrial no será un instrumento capaz de dar al sector la orientación que se requiere para el proceso de desarrollo.

Esas grandes orientaciones no pueden fijarse sino en la cúspide del sistema de planificación. De ellas se derivan las orientaciones industriales dentro del desarrollo general y en función de éstas debería actuar el resto del sistema de planificación industrial.

Debajo del más alto nivel administrativo, suele haber una amplia gama de organismos relacionados con la planificación industrial —a veces varias decenas— con diversos grados de autonomía. Se suelen encontrar institutos, corporaciones o bancos de fomento industrial desvinculados del resto del sistema. Frecuentemente se otorga un alto grado de autonomía a ciertas entidades a causa de la ineficiencia de la administración pública tradicional y para desprenderlas de las influencias desorganizadas de los poderes políticos. Esa mayor autonomía crea la necesidad de un sistema coordinador, como el de planificación, que comience en el tope del sistema administrativo y que centralice ciertas decisiones básicas dentro de un orden jerárquico adecuado, de modo que asegure la debida coordinación y realismo del manejo de la política industrial en todos los niveles.

Dada la necesidad de establecer una cierta centralización de decisiones, de resolver conflictos entre las políticas de los diversos organismos especializados, de establecer las vinculaciones necesarias entre ellos y con la cúspide del sistema, y de manejar adecuadamente las corrientes de información, se re-

quiere de un órgano de planificación industrial situado inmediatamente después de las autoridades del más alto nivel del sistema de planificación.

Así como se necesitan la coordinación, la continuidad y los horizontes más amplios en el plano de decisión de orden más general, el desarrollo manufacturero precisa esfuerzos integrales, al nivel de los organismos ejecutores, es decir, de la movilización coordinada de gran número de instrumentos de promoción. Por ese medio, podrían superarse situaciones de desvinculación e incluso contraposición de la política en los diversos organismos que ejercen relaciones con la planificación industrial.

Como uno de los ejemplos más notables de ello se mencionó el divorcio existente entre la estrategia del desarrollo industrial formulada por los órganos de planificación industrial y el tipo de proyectos que preparan y promueven otras entidades públicas. Así, la política industrial planificada pierde gran parte de su sentido operativo, pues la promoción sigue otros caminos, con el agravante de que ese tipo de divergencias se suele producir entre entidades gubernamentales que más bien deberían asociarse en torno a objetivos comunes derivados del interés social.

Se destacó la necesidad de que a la planificación se asocien las entidades empresariales y laborales comprometidas en el desarrollo manufacturero, para que participen activamente en la formulación y revisión de la política industrial. La carencia de un mecanismo apropiado induce a que estas entidades actúen y decidan con arreglo a finalidades particulares y de corto plazo, desperdiándose en gran medida una valiosa posibilidad de cooperación y de aunar esfuerzos hacia la consecución de objetivos de más largo aliento y de interés comunitario.

Se destacó asimismo el papel que le cabe desempeñar en la planificación industrial a las entidades de investigación científica y tecnológica y en especial a las universidades. El punto es especialmente impor-

tante si se considera la función relevante que juega la tecnología en el desarrollo industrial y lo inadecuado de la entera dependencia tecnológica del mundo desarrollado, cuyos problemas son diferentes a los que enfrentan los países en desarrollo.

En relación con los planes, pareció necesario puntualizar que, aunque en formulación deben participar todas las entidades comprometidas, la responsabilidad de fijar las grandes orientaciones del desarrollo industrial corresponde a los organismos máximos del sistema de planificación. Los trabajos especializados pueden estar a cargo de las entidades correspondientes. Además, siempre será necesaria la formación de equipos o grupos de trabajos *ad-hoc*, en cuanto a los proyectos y a los estudios detallados de industrias específicas y a ciertas investigaciones que no se requieren en forma rutinaria. En general, los grupos *ad-hoc* son más necesarios mientras mayor sea el grado de detalle o desagregación de un plan.

El Seminario concluyó que, de acuerdo con la definición del proceso de planificación y los mecanismos que lo conforman, el sistema destinado a formular, ejecutar y controlar planes de desarrollo industrial, debe responder básicamente a la necesidad de realizar las siguientes tareas: *i*) formular planes de largo y mediano plazo; *ii*) formular planes de corto plazo; *iii*) disponer planes de investigación tecnológica y de recursos naturales necesarios; *iv*) preparar ciertos proyectos específicos; *v*) disponer planes de política industrial —en su sentido instrumental de medidas y acciones— y los presupuestos de operación de las entidades comprometidas, y *vi*) preparar los planes de información estadística rutinaria que se requiere para la formulación y el control de los planes de desarrollo industrial.

La compleja organización administrativa para ejecutar estas tareas debe obedecer a los principios: *i*) continuidad y permanencia; *ii*) coordinación entre los organismos responsables de las diversas ta-

reas, lo que exige la centralización de las decisiones de influencia más general en el nivel superior, la distinción de niveles jerárquicos y el establecimiento de líneas de comunicación entre las entidades de un mismo plan jerárquico; *iii*) asociación de los economistas y técnicos especializados que deben realizar los estudios inherentes a la planificación industrial; éstos tienen un alto contenido económico y un mayor contenido de ingeniería a medida que se desciende a niveles de mayor detalle o desagregación, y *iv*) participación activa en el proceso de planificación industrial de los medios empresariales y laborales comprometidos.

## CAPÍTULO IV

# LA ESCASEZ DE PROYECTOS Y LOS PLANES DE DESARROLLO<sup>1</sup>

### I. POLÍTICAS DE DESARROLLO, PLANES Y PROYECTOS

Al abordar el tema de los proyectos y los planes de desarrollo el Seminario coincidió en que debe darse por superada la etapa en la cual el "enfoque proyectos" se consideraba como antagónico al "enfoque planificación"; en que la disyuntiva planteada en ocasiones entre planes y proyectos es una disyuntiva falsa; en que no son éstas dos posibilidades optativas, ya que los proyectos deben formar parte de los planes, como proceso deliberado tendiente a impulsar y racionalizar los esfuerzos de desarrollo.

Por otra parte, se reconoció que la escasez de proyectos es uno de los principales obstáculos para la viabilidad práctica de un proceso de planificación. En la necesidad de superar ese obstáculo coinciden, aunque desde distintos ángulos, preocupaciones e intereses de los gobiernos y sectores privados de los países, así como de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera que están persuadidos del valor de la planificación como instrumento eficaz para el desarrollo y el cambio.

El problema consiste en promover la identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos en el marco de un proceso de planificación. En

<sup>1</sup> El examen de este tema en el Seminario se basó en un documento sobre Promoción de la Preparación de Proyectos, preparado en febrero de 1965 por los señores Julio Melnik y Eduardo Figueroa.

este sentido se entiende por proyecto toda "unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo". Caben en este concepto tanto aquellas acciones en que prevalece la importancia de la inversión fija (industrias, carreteras, puertos) como aquellas en que lo fundamental son aspectos de organización y tecnología (crédito agrícola supervisado, centros de extensión e investigación agrícola, campañas sanitarias, investigación de recursos naturales).

Tal vez pecando en exceso de simplificación, podría decirse que estas unidades de acción, por una parte, y, por otra, las medidas de política económica y social (políticas monetaria, fiscal, de precios y salarios, etc.) son las dos grandes columnas en que se asienta la materialización del Plan. La escasez de proyectos —entiéndase como falta absoluta de oportunidades identificadas de inversión, o como deficiencias en los estudios— atenta contra el realismo y la viabilidad de ese proceso e indica la existencia de fallas graves en el mismo y por ende en los mecanismos encargados de llevarlos adelante.

#### a) *Los proyectos y las políticas de desarrollo*

En el Seminario se hizo hincapié en que la escasez de proyectos no puede separarse del problema fundamental de la planificación en América Latina: una política de desarrollo que responda a las necesidades más profundas —económicas y sociales— de la región. De ahí que los problemas básicos de escasez de proyectos, o su pobre calidad, o su divorcio con las metas de los planes, deban encuadrarse, en última instancia, en la búsqueda de objetivos o estrategias que ofrezcan salidas al estancamiento o posibilidades de superar las etapas actuales de crecimiento.

Las políticas tradicionales, correspondientes a las etapas de crecimiento hacia afuera o de sustitución de importaciones, constituían —y siguen constituyendo en algunos países latinoamericanos— estímu-

los directos a la iniciativa pública y privada. En el marco de esas políticas surgen frecuentemente con claridad proyectos importantes para el desarrollo nacional. Hoy existen políticas en ciernes, que al no hallarse todavía bien definidas —y la integración es una de ellas— no ofrecen estímulos claros ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Por eso mismo, mientras esas políticas no se definan con mayor vigor y claridad, se requerirán esfuerzos persistentes en la identificación y promoción de proyectos que constituyan aportes significativos al desarrollo y que ayuden a la definición de esas políticas. Esto último se desprendió claramente de ejemplos citados en el Seminario, que mostraban una interacción entre las políticas y ciertos proyectos estratégicos, pues muchas veces éstos contribuían de por sí a dar una orientación definida al desarrollo.

Por otra parte, pudo apreciarse que los proyectos que se preparen y ejecuten tenderán a encuadrarse en los objetivos y en las propias metas de inversión de los planes, en la medida que éstos expresen una estrategia clara y cuenten con suficiente respaldo político.

#### b) *Los proyectos y las decisiones de inversión*

Cabe decir que todo proceso de desarrollo, por su naturaleza esencialmente dinámica, se manifiesta en una corriente continua de decisiones de inversión. Parte de esas decisiones se concretan a través de proyectos elaborados con grados diversos de antecedentes y de perfeccionamiento técnico. Evidentemente, más alto será el nivel de racionalidad del proceso de inversión cuanto mayor sea el número de decisiones que se basen en alternativas de proyectos bien estudiados. Esto podría definirse como la racionalidad intrínseca de un sistema de decisiones de inversión, si este sistema se considerara como una nueva suma de decisiones aisladas. Ahora bien: como cada

decisión está íntimamente vinculada a muchas otras que se generan continuamente en el proceso económico, y depende de ellas, es indispensable ubicarla dentro de ese proceso. De ahí la importancia fundamental de encuadrar las decisiones de inversión en el marco de una política de desarrollo que, en un nivel superior de racionalidad y organización, debe ir expresándose en un proceso de planificación.

En otras palabras, si bien todo proceso de desarrollo, en cuanto contiene decisiones de inversión, debe suponer la existencia de proyectos, no todo grupo de proyectos implica desarrollo. Por el contrario, en ciertos casos —y así lo demuestra la experiencia reciente de varios países latinoamericanos— el lanzamiento desordenado de proyectos ha llevado a endeudamientos externos exagerados y a graves distorsiones en la estructura productiva, porque no se tomaron en cuenta los efectos de cada proyecto o grupo de proyectos sobre el resto de la economía, ni se aplicó un orden de prelación adecuado. Por otra parte, en ocasiones, la disponibilidad de un buen grupo de proyectos permite poner en marcha con rapidez y eficacia una determinada política de desarrollo, aun cuando no se cuente con un sistema de planificación completo y maduro.

En América Latina se pueden citar varias experiencias, muy significativas, de una política de desarrollo que se expresó y concertó a través de algunos proyectos estratégicos y que, aparte de su impacto económico sobre el país o una determinada región, concitaron por sí mismos movimientos de opinión suficientemente fuertes como para dar apoyo político al proceso de cambio del cual esos proyectos formaban parte. Cuando los planes contienen varios de esos proyectos estratégicos, que modifican sustancialmente la situación previa y que por ello atraen la imaginación popular, no resulta difícil obtener apoyo a la planificación y a la política en que ella se sustenta. En cierto sentido, puede decirse que el pro-

blema principal no es t n solo la escasez general de proyectos, sino la falta de algunos caracteres estratégicos que se identifiquen como pilares de una política de desarrollo nacional o regional.

Si bien la generación de proyectos estratégicos es muy diversa, el proceso de planificación debiera contribuir de manera significativa a identificarlos. En esencia, un proyecto es o no estratégico en función de una determinada estrategia de desarrollo, cuya definición surge muchas veces de un buen diagnóstico. Así se observa claramente en el caso de los proyectos industriales, en que resulta muy difícil determinar los méritos de un determinado proyecto en términos de su rentabilidad social, si previamente no se ha definido una política o estrategia de desarrollo en el sector, o en una determinada rama industrial. Por ejemplo, si se tendiera a resolver la escasa complementariedad del desarrollo de algunas industrias latinoamericanas mediante una política de integración, será ésta la que indique los proyectos claves.

### *c) Proyectos y planificación*

Conviene destacar aquí las preocupaciones expresadas en el Seminario sobre la incidencia de la escasez de proyectos en la planificación, desde dos ángulos distintos: la viabilidad operativa de los planes y el equilibrio entre los sectores. Con respecto a lo primero, es evidente que un proceso de planificación pierde buena parte de su valor si no contribuye a orientar y coordinar planes y programas de inversión. Para hacerlo tiene que avanzar más allá de los estudios sectoriales, y llegar hasta la etapa que permita su concreción o su ajustó en función de las realidades que prevalezcan al nivel de los entes ejecutivos. En este sentido, parecería muy conveniente que los organismos centrales de planificación influyeran o participaran en los trabajos de preinversión

de los proyectos más importantes para el cumplimiento de los planes.

En lo que toca al segundo punto, o sea el papel de los proyectos en el proceso de planificación desde el punto de vista del equilibrio entre los distintos sectores, se plantean problemas muy serios para el cumplimiento de las metas del plan y aun de su propia estrategia. En efecto, la escasez de proyectos en ciertos sectores puede distorsionar la estructura de la inversión, y por ende el papel que les corresponde en el plan, aun cuando los programas respectivos parezcan lógicos y bien concebidos al nivel macroeconómico.

El proceso de planificación tiende a alcanzar un cierto equilibrio —o a corregir desequilibrios— en el desarrollo de los distintos sectores, con el fin de lograr al máximo el aprovechamiento de los recursos disponibles y resolver o evitar estrangulamientos que reducen la capacidad de utilización de esos recursos. En otras palabras, la ejecución de un plan implica llevar a cabo un conjunto armónico de decisiones, que en gran parte son decisiones de inversión, ya sea que las tome directamente el sector público, o que las adopte el sector privado bajo el estímulo general de las condiciones económicas y sociales vigentes en el país y de aquellos que deliberadamente generen las medidas de política económica.

La planificación intenta armonizar esa corriente continua de decisiones de inversión a que ya se ha hecho referencia, dentro de una orientación que responda a cierta estrategia de desarrollo. Las decisiones de inversión más importantes suelen basarse en proyectos. Por otra parte, la realidad es que —sobre todo en las primeras etapas de un proceso de planificación— los entes ejecutivos se encuentran en situaciones muy diferentes en cuanto a su capacidad para traducir en proyectos las metas de inversión fijadas en los planes.

A fin de que los planes tengan sentido operativo

y flexibilidad suficiente para adaptarse a variaciones coyunturas —y esto último es muy importante en el caso de las economías latinoamericanas, por su dependencia de factores exógenos— sería necesario contar en todos los sectores con proyectos que representaran montos de inversión superiores aún a los previstos en los planes. Sólo así se llegaría a dar sentido efectivo a la selección de alternativas, o sea, en última instancia, a la asignación de recursos. Para que esto ocurra, la identificación y preparación de proyectos debiera constituirse en un proceso continuo vinculado al propio proceso de planificación.

## 2. LOS PROYECTOS Y LA ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN

Para superar en el plazo más breve posible la escasez de proyectos y mejorar su calidad, es necesario utilizar de manera mucho más eficaz los mecanismos operativos que inciden directa o indirectamente sobre las decisiones de inversión. Además, se requiere con frecuencia crear instrumentos nuevos que llenen vacíos institucionales o contribuyan a dinamizar la actividad de algún sector de la administración. Esta adecuación de recursos administrativos requiere una acción que será directa en casi todas las ramas de la administración pública e indirecta en cuanto a los mecanismos que promueven la inversión privada.

Planteada en este doble nivel —de estrategia para el desarrollo y de uso y adaptación de mecanismos— la promoción de proyectos, su identificación, preparación, evaluación y ejecución, aparecen vinculadas con el establecimiento de un sistema de planificación efectivo y con la profunda reforma administrativa que ello supone. Las opiniones y sugerencias vertidas en el Seminario sobre algunas reformas en la organización para el desarrollo y la planificación pueden contribuir sustancialmente a mejorar la situación en materia de proyectos. Pero conviene antes esbozar un

marco conceptual que permita situar mejor esas opiniones.

*a) Los proyectos y la organización del sector público*

Habitado a cumplir funciones tradicionales de control, en cierto modo pasivas, el aparato estatal presenta rigideces para desempeñar con eficacia las funciones cada vez más activas de orientación y conducción del proceso de desarrollo. En otros términos, si bien el Estado ha ido asumiendo funciones amplias de promoción del desarrollo y ha ido creando mecanismos e instituciones para desempeñarlas, en general el sector público no se ha adaptado eficaz y racionalmente a la necesidad de satisfacer los requisitos que las nuevas funciones le imponen. Una de las manifestaciones más salientes de esta brecha administrativa es la escasez de proyectos.

¿Cómo ubicar los proyectos dentro de ese esfuerzo de modernización administrativa? Para ello debe tomarse en cuenta que las actividades del Estado en la promoción del desarrollo comprenden: *i)* la formulación de políticas; *ii)* preinversiones orientadas al perfeccionamiento del factor humano; *iii)* preinversiones destinadas al conocimiento del potencial de recursos naturales; *iv)* inversiones en infraestructura; *v)* inversiones directamente reproductivas; y *vi)* acción orientadora, supervisora y controladora de la actividad económica en su conjunto.

De estas actividades, las señaladas en los puntos *ii)*, *iii)*, *iv)* y *v)* se materializan principalmente a través de la ejecución de proyectos. Por consiguiente, la reforma administrativa necesaria para capacitar al Estado a fin de que cumpla eficazmente las funciones de promoción del desarrollo deberá prever, como uno de sus objetivos fundamentales, adoptar o establecer mecanismos técnicos y de decisión adecuados para la gestación y ejecución de proyectos concretos.

Ya se ha visto el papel que podrían desempeñar

esos mecanismos como generadores de una corriente de proyectos en todos los sectores, corriente que se mantendría dentro del sistema de planificación a través de un proceso continuo de realimentación, en que los trabajos de formulación de planes contribuyan a identificar posibilidades de proyectos, y el estudio técnico de estos, a su vez, a dar mayor realismo y operatividad a los planes.

La organización de un sistema que satisfaga tales requisitos presenta una gran complejidad y es tarea de plazo largo. En el Seminario se hicieron algunas sugerencias prácticas para ir estableciendo ese sistema, destacándose entre ellas la creación de oficinas sectoriales de planificación en todos los ministerios y principales entes autónomos y empresas del estado. Estas oficinas sectoriales, al permitir una vinculación adecuada entre los planificadores centrales y los organismos ejecutivos del Gobierno, constituirían un eslabón indispensable en la cadena que lleva desde el estudio y la formulación de una estrategia a la formulación de proyectos.

Para poder cumplir este papel, indispensable en un sistema eficaz de planificación, las oficinas sectoriales deben llevar a cabo una serie de tareas de programación sectorial, coordinación de actividades dentro del sector respectivo, asesoramiento de los dirigentes ejecutivos de cada institución, y promoción de proyectos.

#### b) *Los proyectos del sector privado*

Las reflexiones anteriores se relacionan principalmente con los proyectos que se generan y se ejecutan en el sector público. No se dejaron de lado en el Seminario los problemas que conciernen a la preparación de proyectos en el sector privado, sobre todo cuando se trata de inducir cambios en la estructura de la inversión.

Se cuenta tradicionalmente con una serie de ins-

trumentos para orientar las inversiones privadas hacia los objetivos de la política económica y social. En las últimas décadas las corporaciones y bancos de fomento han ido influyendo cada vez más sobre las inversiones privadas, entre otras cosas a través de la canalización de créditos de fomento. Sin embargo, en algunos países esos estímulos no se han utilizado con una orientación clara, ni se ha aprovechado el instrumento para plantear requisitos que exijan a los empresarios estudios más cuidadosos de sus proyectos o planes de inversión.

En los últimos años la situación parece haber comenzado a mejorar. Por una parte, a medida que los países van contando con planes de desarrollo, éstos proporcionan criterios más claros y definidos para que los institutos de crédito y de fomento orienten su política, aunque se han dado casos en que los propios organismos de planificación no han proporcionado normas y criterios claros a las instituciones financieras, a pesar de que los planes y programas sectoriales les hubiesen permitido hacerlo. Por otra parte, la actividad creciente del financiamiento internacional de tipo institucional (BID, BIRF, AID, etc.) va imponiendo normas de presentación de las solicitudes de crédito que contribuyen notablemente a mejorar la preparación de proyectos concretos.

Las líneas de crédito concedidas por esas instituciones internacionales a entidades nacionales que a su vez las utilizan para conceder préstamos a productores industriales o agropecuarios, cumplen una función de gran significación, tanto al nivel de las propias entidades financieras nacionales como al de las empresas, al habituarse ambas a evaluar cada operación sobre la base de proyectos preparados conforme a ciertas normas. No obstante, las exigencias que plantean esas normas de las entidades internacionales no son a veces compatibles con las posibilidades nacionales de preparación de proyectos. En otras oportunidades, esos requisitos imponen un exagerado esfuer-

zo financiero en la etapa de preinversión, lo cual repercute en contra de la misma idea de invertir sobre la base de proyectos bien estudiados.

c) *El factor tiempo y la estructura de la inversión*

Finalmente, en cuanto a la relación entre los proyectos y la puesta en marcha de un proceso de planificación, se advirtieron algunas rigideces importantes originadas en el factor tiempo.

En primer término, el hecho de que al elaborarse los primeros planes debe tomarse en cuenta que un alto porcentaje de la capacidad de inversión —sobre todo del sector público— se encuentra comprometida por proyectos en ejecución, que muy rara vez es posible reemplazar por otros proyectos, aunque éstos parezcan más consistentes con los lineamientos del plan. En segundo lugar, el período de maduración de proyectos de cierta magnitud —y esto se aplica en particular a los considerados estratégicos— suele ser largo, no sólo por las características intrínsecas del proyecto y el grado de información existente, sino también por los cambios que supone para las actividades del organismo responsable de su ejecución. En relación con esto se hizo notar que la experiencia del BIRF indica que un proyecto importante de energía o transporte puede llevar de 3 a 5 y aún más años, desde el momento en que se toma la decisión de llevar adelante los estudios económicos y de ingeniería necesarios hasta la fecha en que éstos pueden considerarse completos como para aprobar su financiamiento y entrar a la etapa de ejecución. Estas rigideces limitan la posibilidad de traducir rápidamente una estrategia de desarrollo en planes operativos.

También cabe considerar que, en el marco de un proceso de planificación, las decisiones de inversión que puedan llamarse estratégicas suelen exigir estudios bastante detallados, sectoriales primero y com-

plementarios después, los que a su vez sólo pueden abordarse cuando la planificación global ha avanzado lo suficiente. Es decir, parece existir una secuencia bastante lógica que va desde el diagnóstico a la fijación de una estrategia, de ésta a la elaboración de un plan o modelo global, de este modelo a los estudios sectoriales, y de éstos, finalmente, a la determinación de criterios suficientemente específicos como para alimentar la elaboración, preparación y ejecución de proyectos. Esto no excluye en absoluto la posibilidad, y aun la necesidad, de que una vez fijada la estrategia del desarrollo puedan llevarse adelante proyectos claves para su concreción. Más aún, así ha ocurrido y sigue ocurriendo en diversos países de América Latina. De todas maneras, es evidente que el factor tiempo debe ser tomado en cuenta constantemente cuando se examina la interdependencia entre proyectos y planes, y cuando se intenta avanzar en la ejecución de los planes mediante una acción específica en ese campo.

Planteada así la interdependencia entre planes y proyectos, se ve claramente que al poner en marcha un proceso de planificación se debe trabajar *desde un comienzo* en la preparación de proyectos. La tarea de preparar proyectos no debería quedar confinada a "proyectistas" que inician su labor *después* de terminados los trabajos macroeconómicos de diagnóstico, las proyecciones generales y las pruebas de coherencia. En vez de esta concepción de tipo "consecutivo" se propone una concepción de tipo más bien "iterativo": los primeros estudios de diagnóstico y proyecciones deben permitir identificar posibles proyectos, cuyo estudio proporcionará valiosas informaciones de carácter muy concreto que ayudarán a su vez a mejorar las proyecciones y afinar el diagnóstico.

### 3. LOS PROYECTOS Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO

Un aspecto importante del problema se refiere al papel que pueden desempeñar los proyectos como

vehículos para al trasmisión y adaptación de nuevas tecnologías. "La trasmisión de tecnología desde los centros industriales hacia los países en desarrollo... cobra una significación particular cuando se la plantea con relación a proyectos específicos, pues es allí donde en definitiva van a materializarse los enfoques que se hayan hecho a un nivel macroeconómico".<sup>2</sup>

Todo proyecto plantea alternativas técnicas que implican a su vez alternativas en el uso de recursos, sobre todo de mano de obra y de capital. Para poder evaluar un proyecto suele ser necesario contar con estudios que consideren diversas alternativas técnicas, lo cual permite apreciar mejor las interrelaciones del proyecto de que se trata con el resto de la economía y, por consiguiente, escoger la solución técnica que mejor responda a criterios generales de asignación de recursos fijados en los planes. A la inversa, la estrategia de desarrollo expresada en el plan debería también especificar criterios que permitan lograr el mejor equilibrio posible entre la utilización de los recursos más abundantes en el país y la incorporación de los cambios tecnológicos que supone todo proceso de desarrollo.

En la teoría económica contemporánea se ha debatido el problema de las alternativas técnicas y el uso de los recursos, sobre todo en términos de disyuntivas entre intensidad de capital o de mano de obra. El debate no se ha definido todavía, y ni siquiera se han desarrollado suficientemente ciertos instrumentos que permitan cuantificar mejor la disponibilidad de los diversos recursos y traducir esa disponibilidad en algún sistema de precios más adecuado que los del mercado para orientar la asignación de recursos en función de distintas soluciones técnicas.

Ello no reduce en absoluto la importancia de una serie de investigaciones básicas sobre los recursos exis-

<sup>2</sup> Véase Melnick y Figueroa, *op. cit.*

tentes. Todo lo contrario. Los países en desarrollo reconocen cada vez más la necesidad de conocer mejor sus propios recursos, humanos y naturales, y en algunos casos la asistencia técnica y financiera internacional está ayudando a esa tarea. También es importante estimular las investigaciones tecnológicas propiamente dichas, pues en general los países en desarrollo deben tomar sus decisiones sobre la base de alternativas técnicas desarrolladas en los países más avanzados, en que la disponibilidad de recursos —y en especial la relación mano de obra capital— suele ser muy distinta. De aquí se desprende que en estos países debiera asignarse mayor importancia a los trabajos de investigación de recursos naturales, de recursos humanos, y de tecnologías orientadas hacia la mejor utilización de los recursos disponibles en cada país.

Las universidades latinoamericanas tienen un papel activo que desempeñar en estas tareas básicas para el desarrollo, capacitando técnicos con conciencia de las posibilidades y requerimientos del desarrollo nacional, y tomando como parte de su misión la realización de algunas investigaciones básicas que hoy no se hacen, o se hacen en condiciones muy precarias. A su vez, estas investigaciones debieran utilizarse cada vez más como base para la identificación y evaluación de proyectos que tengan un impacto beneficioso sobre el desarrollo del conjunto de la economía. Esto se extiende también a las investigaciones sobre recursos naturales, campo que los países latinoamericanos desconocen en extremo. De un mayor conocimiento de los recursos hidráulicos, minerales, de los bosques y de las tierras de la región, surgirán sin duda proyectos estratégicos que vigoricen los esfuerzos nacionales de desarrollo.

#### 4. LA NECESIDAD DE UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE PROYECTOS

A pesar de las diferencias que existen entre los países, y en distintos períodos de la vida de un país,

la escasez de proyectos continúa siendo una condición prevaleciente en muchos de los países de América Latina. Algunas de las deficiencias a que se atribuía la falta de proyectos tienen hoy menor vigencia, especialmente en el campo del financiamiento externo y en la oferta de personal preparado. Por una parte, los organismos internacionales de crédito actualmente financian estudios e investigaciones de preinversión. Por otra, las instituciones nacionales y los organismos internacionales han estado capacitando a un número apreciable de funcionarios de entidades ejecutivas.

Y sin embargo, la escasez de proyectos persiste. Esto ha llevado al convencimiento de que es indispensable investigar las causas de fondo de esa escasez, pues parecería que esas causas tienen raíces más profundas y complejas que las que se advierten a simple vista.

Aparte de ciertas razones básicas, tales como la relación entre proyectos, clima de desarrollo y definición de políticas, seguramente una investigación de la naturaleza indicada llegaría a establecer que la superación de los problemas de escasez de proyectos implica resolver problemas muy complejos de administración y de organización. Es decir, que las deficiencias tan evidentes que se advierten en materia de proyectos constituirían otra manifestación de la falla en los mecanismos de decisión y ejecución que está retardando y aun desvirtuando la planificación en América Latina. Pero la realidad no aconseja ni permite esperar a que se implanten sistemas de planificación bastante completos y perfeccionados antes de actuar en diversas direcciones que permitan dar mayor eficacia a los procesos de toma de decisiones encaminadas a poner en marcha una política de desarrollo.

## 5. VÍAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN EN MATERIA DE PROYECTOS

Teniendo en cuenta la necesidad de reforzar la acción en materia de proyectos mediante un gran esfuerzo nacional de organización para entrar en la fase operativa de la planificación, se consideraron varios elementos concretos para una acción gubernamental a nivel nacional:<sup>3</sup>

a) "Dar la debida jerarquía a la oficina de planificación y asegurar la cohesión del sistema administrativo a los fines de la colaboración intergubernamental; y concretamente, en relación a los proyectos, facilitar la formación de equipos interdisciplinarios."

b) "Reforzar las oficinas nacionales, sectoriales, regionales u otras instituciones que se ocupan de proyectos y lograr una mayor vinculación entre la formulación de proyectos y de programas."

c) "Poner especial preocupación en las investigaciones de recursos naturales, orientándolas con más énfasis hacia la identificación de posibles proyectos en los distintos sectores de inversión. Eso implica no sólo asignación de recursos, sino también la creación o perfeccionamiento de bases institucionales adecuadas."

d) "Propender al máximo aprovechamiento de los técnicos nacionales y la racionalización en el empleo de consultores extranjeros, lo que implica entre otras cosas, estimular la formación de oficinas consultoras nacionales."

e) "Crear mecanismos de estímulo a la promoción de proyectos en el sector privado."

f) "Organizar cursos de capacitación en materia de proyectos y estimular la preparación de material didáctico para elevar el nivel técnico de los funcionarios o ejecutivos del sector público o de la empresa privada."

\* Véase Melnick y Figueroa, *op. cit.*

## 6. LA PREINVERSIÓN

Una de las modalidades de ayuda externa que ha ido desarrollándose crecientemente en los últimos años, y de la cual cabe esperar un aporte significativo para mejorar la situación de proyectos, es la que prestan organismos de asistencia técnica y financiera para trabajos de preinversión. Un ejemplo es el apoyo que viene dando el Fondo Especial de las Naciones Unidas para investigaciones básicas, sobre todo en materia de recursos naturales y de preparación de técnicos nacionales, dos de las deficiencias que afectan la capacidad de los países en desarrollo para producir buenos proyectos. Otros organismos internacionales, como el BIRF, también están otorgando un apoyo más decidido al fortalecimiento de la capacidad de los países para superar la escasez de proyectos.

Se consideran en particular algunas vías concretas que está ensayando el BID con el mismo propósito. Aparte de sus operaciones de asistencia técnica, orientadas hacia la identificación y preparación de proyectos concretos de inversión, este organismo está tratando de contribuir a superar la escasez de proyectos, manteniendo al mismo tiempo una relación armoniosa entre planificadores, entes ejecutivos e instituciones internacionales de crédito, a través de cuatro tipos de operaciones crediticias:

a) Créditos en moneda extranjera y moneda local para fortalecer organismos de planificación; b) Líneas de crédito para programas de inversión sobre la base de una "muestra" de proyectos; c) Créditos "ligados" a contratos de asistencia técnica con firmas de consultores extranjeros, con cláusulas que obligan a los consultores a formar el personal local necesario para sustituir el personal extranjero; y d) Créditos para la constitución de fondos permanentes —rotativos— de preinversión, a fin de asegurar una continuidad en los trabajos de preparación de proyectos.

Este último tipo de ayuda podría servir como elemento catalizador para mejorar la preparación de proyectos que no requieren financiamiento externo, y que en general representan la parte más importante de la inversión. Además, este tipo de fondo de preinversión permitiría ir ordenando las decisiones de inversión en el marco de un sistema de prioridades, siempre que su administración se guiara por criterios que respondieran a las metas y orientaciones de los planes. Para ello sería conveniente que los organismos nacionales de planificación participaran en la orientación de esos fondos.

Estos fondos pueden también estimular el aprovechamiento del talento técnico latinoamericano, con lo cual se capacitaría a éste para competir en los países con las firmas extranjeras. Para que esto ocurra, es necesario que los gobiernos y las entidades internacionales promuevan la utilización y la organización de aquellas asesorías técnicas de empresas y servicios estatales y privados existentes que han alcanzado un alto nivel técnico y de eficiencia. Una demanda estable de este tipo de servicios es requisito para sustituir una importación muchas veces innecesaria.

Finalmente, se consideró en el Seminario que los esfuerzos para superar la escasez de proyectos no deben limitarse a aquellos que pueden obtener financiamiento externo. El problema básico predominante no es facilitar la captación de créditos externos —por importante que esto sea—, sino desarrollar, como parte de un sistema eficaz de planificación, mecanismos que produzcan los proyectos necesarios para la ejecución del plan. Esos proyectos debieran constituir un inventario que permita avanzar de manera más dinámica y racional en el proceso de inversión. Desde este punto de vista, la formación, el mantenimiento y el aumento de ese inventario debiera considerarse como parte de la inversión fija de infraestructura que sirve de sustentación para el aumento de la capacidad productiva, o sea para el desarrollo económico.

## CAPÍTULO V

# LOS RECURSOS NATURALES EN LA PLANIFICACIÓN

Uno de los problemas que preocupa más insistentemente en América Latina es la escasez de proyectos y de programas concretos, y en el capítulo anterior se reseñan los planteamientos y discusiones suscitados en el Seminario a este respecto. En el presente capítulo se trata un tema estrechamente vinculado al problema de la generación de proyectos y programas específicos que hasta ahora ha recibido muy escasa atención en América Latina: la vinculación entre la investigación en materia de recursos naturales y la planificación del desarrollo. El Seminario descubrió algunas ideas y sugerencias tendientes a solucionar esta cuestión vital.

La forma en que deben ser considerados los recursos naturales en la planificación no está suficientemente aclarada todavía. Dificulta esta tarea el escaso conocimiento que se tiene de los recursos y de las alternativas tecnológicas para su aprovechamiento económico. Para que se pueda planificar la utilización racional de los recursos naturales de un país habrá que empezar antes por planificar su investigación, lo que presupone la acción coordinada de profesionales en tres campos distintos: la economía, las ciencias naturales y la tecnología. La falta de un trabajo coordinado se ha debido en gran parte a la ausencia de una definición clara de objetivos comunes capaz de reunir los profesionales de los tres campos en un esfuerzo conjunto. El objetivo común debe

ser el logro de una mayor productividad de los recursos de investigación disponibles.

La investigación de recursos naturales puede generar una mayor oferta de ellos, pero debe orientarse hacia el conocimiento de aquellos recursos naturales que exija el desarrollo. Los economistas, científicos y técnicos tienen que encontrar un lenguaje común y mantener un diálogo permanente para que ese objetivo pueda ser alcanzado. Además, hay que considerar sus implicaciones en tres niveles distintos: *a)* el nivel de planificación y decisión, que define la demanda y decide sobre el empleo de los recursos naturales; *b)* el nivel ejecutivo, que transforma los planes en realizaciones concretas, y *c)* el nivel de la investigación, que proporciona los antecedentes básicos.

Los científicos y técnicos tienen que traducir los resultados de sus investigaciones en datos que puedan ser manejados por los economistas y a éstos corresponde orientar a los investigadores sobre las prioridades en las investigaciones.

La planificación de la investigación de recursos naturales implica no sólo establecer prioridades con respecto a los recursos específicos o áreas que deban ser investigadas, sino también establecer el mínimo de datos necesarios para estructurar e implementar los planes.

## 1. EL CONCEPTO INTEGRADO DE RECURSO NATURAL

Cuando se trata de incorporar un recurso natural a la economía, hay que considerar su conexión espacial con los demás recursos, con todas sus implicaciones. No se puede explotar un recurso dado sin antes considerar los que están asociados al mismo. Cuando se planifica la explotación de un yacimiento mineral, por ejemplo, hay no sólo que examinar las características físicas y químicas del mineral, la situación del yacimiento en relación al relieve y a los materiales que lo cubren, etc., sino también los

recursos naturales que tienen que ser utilizados para la apertura de los caminos de acceso, el agua y la energía necesarios a la explotación y los demás elementos que se requerirán para las personas que trabajan en la explotación.

Resulta evidente la importancia del concepto integrado de recursos naturales cuando se trata de desarrollar un área para la expansión de la actividad económica. Dicha expansión puede realizarse tanto por la conquista de áreas aún inexplotadas, como por la mejor utilización de las áreas ya ocupadas. En estos casos, no se trata de explotar un recurso aislado, sino los recursos existentes en el área, lo que implica su conocimiento integrado.

El estudio integrado de los recursos naturales es una técnica que se está desarrollando intensamente en los últimos tiempos principalmente como resultado del empleo en escala creciente de la fotografía aérea. El estudio integrado se contrapone a la técnica tradicional de hacer estudios aislados en campos tales como la geología, la botánica, la hidrología, etc. Además de aprovechar economías de escala, los estudios integrados tienen la gran ventaja de permitir una mejor evaluación de las potencialidades de un área dada por el conocimiento simultáneo que se adquiere de la interrelación entre los diversos recursos específicos.

Los conocimientos existentes en materia de recursos naturales conjuntamente con el conocimiento tecnológico para su explotación económica, constituyen lo que se puede llamar "oferta actual" de recursos. Además de esto, debe considerarse una "oferta potencial", definida por los recursos cuya existencia apenas se infiere. Dicha inferencia resulta de indicaciones empíricas tales como la correlación con otras áreas debidamente conocidas, y que presentan semejanzas con el área en estudio.

El grado de conocimientos que se puede tener de un área o de un determinado recurso específico

puede ser extremadamente variable, tanto en extensión como en profundidad, lo que torna bastante elástico el concepto de "oferta actual" de recursos naturales.

Cuando se decide explotar un recurso natural, esta decisión es generalmente motivada por la oferta. Hay una tendencia a imponer una idea, un proyecto, antes de considerar la demanda. Esto se debe a un enfoque parcial de las personas que tienen las ideas básicas del proyecto y ocurre con frecuencia cuando se trata de un especialista en un campo restringido de las investigaciones.

Los economistas y planificadores tratan de cambiar esta tendencia en el sentido de que la demanda pase a tener una influencia más marcada en las decisiones que determinan la ejecución de los proyectos. Si la oferta de recursos naturales fuera amplia, esto es, si hubiera un conocimiento completo de los recursos de un país y de las tecnologías para explotarlos económicamente, la tarea del planificador se vería facilitada. Esa es la situación de los países desarrollados —donde la investigación de recursos naturales y de tecnología está muy avanzada—, pero no la de los países en vías de desarrollo, cuyo conocimiento de los recursos naturales es en general muy fragmentario. Mientras la "oferta potencial" en algunos de ellos es elevada, como suele suceder en aquellos que tienen una baja densidad demográfica, la "oferta actual" es muy limitada.

Las limitaciones en la "oferta actual" de recursos naturales en América Latina crean una situación difícil para los planificadores que han perfeccionado su instrumental bajo la influencia científica y técnica de los países desarrollados. En condiciones de oferta limitada de capital, oferta limitada de recursos naturales y con una capacidad limitada de aumentar su "oferta actual" por el sistema de investigaciones tradicionales, hay que adoptar una estrategia propia.

En algunos países de América Latina se presenta una situación que se podría calificar de "oferta distorsionada" de recursos naturales.

Los sistemas tradicionales de investigación, que constituyen el principal mecanismo generador de la "oferta actual" de recursos naturales, fueron montados para satisfacer básicamente la demanda externa y sólo recientemente, en ciertos países, se está intentando adaptar el sistema a las nuevas condiciones.

Así por ejemplo en Bolivia, mientras las investigaciones geológicas y los relevamientos cartográficos se encuentran razonablemente adelantados con relación a la minería, las investigaciones de los demás recursos se encuentran en condiciones incipientes. La misma situación se presenta en varios países. En el Perú, las reservas identificadas y medidas de minerales metálicos representan cerca de 3 veces más de lo que el país tiene capacidad de explotar, mientras que apenas están comenzados los estudios de suelos en la región de la selva, cuya explotación es necesaria para el desarrollo económico del país.

La necesidad que tienen los países latinoamericanos de desarrollar su mercado interno y diversificar sus exportaciones introduce cambios marcados en la estructura productiva, los cuales resultan en la intensificación de la demanda de recursos naturales para los que no existe una "oferta actual" suficiente. Como la "oferta actual" fue producida por un mecanismo y bajo un marco estructural que no se adapta a las condiciones presentes, se afirma que es distorsionada.

## 2. PROYECTOS DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Los planes de desarrollo para cumplir con sus objetivos deben traducirse en proyectos, que en el campo de los recursos naturales pueden tener una gran variedad tanto en extensión como en complejidad. Los recursos naturales participan directa e indirectamente en todos los sectores de la economía, pero como pro-

yectos específicos de su explotación deben considerarse aquellos que atienden a una demanda de bienes o servicios o que agregan a la economía otros recursos identificados en los estudios y cuya incorporación puede abrir nuevas perspectivas de desarrollo.

Toda la vida de un proyecto, desde la idea básica generadora hasta la fase de producción, depende de la contribución de profesionales de distintas disciplinas que actúan en instituciones diversas.

Los campos de actuación y sus respectivas contribuciones al proyecto son presentados en forma esquemática en el siguiente cuadro:

#### CAMPOS DE ACTUACIÓN EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS

| <i>Campo de actuación</i> | <i>Contribución al proyecto</i>   |
|---------------------------|---|
| Investigación             | — Metodología — ideas básicas para generación de proyectos — solución de problemas tecnológicos.  |
| Exploraciones             | — Obtención de datos básicos en el terreno.   |
| Ingeniería y economía     | — Elaboración de los diseños — evaluación de la factibilidad técnica y microeconómica.  |
| Planificación económica   | — Definición de demandas — evaluación de la factibilidad económica al nivel macro — compatibilidad con los programas de desarrollo económico. |

Político

- Decisiones sobre prioridades y la asignación de recursos para las etapas de preinversiones y para la ejecución del proyecto.

Ejecutivo

- Implementación y operación del proyecto.

La formulación de proyectos de explotación de recursos naturales depende de la existencia de una "oferta actual", que está representada por los inventarios y la evaluación de los recursos.

a) *Inventario y evaluación de los recursos naturales*

La investigación de recursos naturales se realiza en dos campos distintos. Una tiene por objeto cuantificar en grado creciente de precisión la existencia<sup>1</sup> de recursos naturales; la otra, determinar las interrelaciones de los recursos naturales específicos entre ellos y en combinación con otros recursos de la economía, a fin de permitir su explotación económica. El primero constituye el inventario que resulta de las exploraciones e investigación en las ciencias naturales, y el segundo, la investigación tecnológica.

Se entiende por inventario la presentación por medio de mapas o tabulaciones de las ocurrencias de los recursos naturales en forma cualitativa, cuantitativa y en grados variables de precisión y escala. La cualificación de los recursos en los inventarios debe ser hecha según los sistemas de clasificación taxo-

<sup>1</sup> Se emplea la palabra existencias no en el sentido restringido de recurso "agotable", pero también con un sentido dinámico, que incluye los recursos fluyentes y los biológicos o renovables.

nómica aceptada internacionalmente en las respectivas ciencias, lo que hace posible la comparación entre áreas y recursos específicos y establecer correlaciones en escala universal.

Los inventarios son presentados en términos físicos, no habiendo en su elaboración una preocupación básica por la posible explotación económica de los recursos. Los inventarios son documentos de carácter permanente, pero ello no significa que sean estáticos. Deben estar en continuo proceso de evolución, representados por la elaboración de mapas con escala creciente, por tabulaciones y datos estadísticos con grado creciente de precisión, o por cambios en los sistemas de clasificación, según las exigencias del desarrollo. Los inventarios como tales no pueden ser utilizados directamente por los planificadores; hay que proceder antes a una evaluación de los recursos.

Para transformar los inventarios en datos que permitan determinar el valor de los recursos en términos económicos, o sea hacer su evaluación, hay que considerar los conocimientos tecnológicos existentes y sus posibles alternativas de uso en la explotación de los recursos. Como la tecnología varía con el tiempo, así también la evaluación será variable, en contraste con los inventarios que tienen un carácter de permanencia. La evaluación, como el inventario, puede ser hecha en grados variables de escala y precisión. Si la tecnología de explotación es conocida se suele realizar una evaluación preliminar simultáneamente con el inventario.

Cuando la tecnología adaptable a la explotación de un determinado recurso en las condiciones naturales en que se encuentra no es conocida, hay que hacer investigaciones especiales y trabajos experimentales antes que se pueda hacer una evaluación. Los resultados de la evaluación y las alternativas tecnológicas aplicables son los datos que interesan a los economistas y a los planificadores. Esos datos per-

miten la conversión de los inventarios en posibles alternativas de producción.

### b) *Nivel de precisión de los inventarios*

Para fines de planificación de desarrollo, los inventarios de recursos naturales pueden ser clasificados en varios niveles de acuerdo con la precisión de las exploraciones. A cada nivel corresponde una etapa en la definición de proyectos, siguiendo un proceso de aproximaciones sucesivas. Se pueden considerar los siguientes niveles:

i) *Estudio exploratorio*. El estudio exploratorio está basado en conocimientos ya existentes que son integrados por un grupo de expertos con un mínimo control de terreno. Constituye una definición de las ofertas "potencial y actual" de recursos naturales. Presenta una descripción somera de un área, región o país, indicando sus principales características geográficas y la explotación actual de los recursos naturales. Es un inventario con un alto grado de generalización. Dichos estudios son un instrumento para la obtención de ideas básicas generadoras de proyectos. Su alto nivel de generalización exige una capacitación adecuada por parte de los profesionales que los ejecutan, quienes no deben ser especialistas en un campo restringido.

ii) *Estudio de reconocimiento*. Los estudios de reconocimiento son hechos en áreas seleccionadas y tienen por objetivo identificar los principales recursos naturales en términos semi-cuantitativos, lo que permitirá identificar y delimitar el ámbito de posibles proyectos en la etapa de evaluación. Partiendo de los estudios exploratorios se eligen las áreas del estudio, que pueden ser cuencas hidrográficas, formaciones geológicas, unidades políticas, etc., dependiendo de los objetivos del reconocimiento.

Dichos estudios deben ser hechos por profesionales de gran experiencia y visión general o por equi-

pos interdisciplinarios, por la ocasión que ofrecen de revelar oportunidades insospechadas de desarrollo que podrían pasar desapercibidas si los estudios fueran hechos por un especialista.

Los estudios de reconocimiento tienen la ventaja de identificar, a un costo relativamente bajo, las áreas o recursos de mayor interés para el desarrollo, así como de permitir descartar aquellas áreas que no ofrecen condiciones.

Como estos estudios tienen una base científica, constituyen el instrumento más efectivo para despertar el interés por proyectos promisorios y desviar la atención de "proyectos" muchas veces fantásticos que crean una gran expectativa, pero que pueden estar basados en premisas falsas. Dada la influencia que pueden ejercer los estudios de reconocimiento en las decisiones políticas, hay que tener un cuidado especial no sólo en los criterios de prioridad de los estudios mismos, sino también en la elección de los equipos que deberán realizarlos.

iii) *Estudio semidetallado.* Para llegar a la elaboración de anteproyectos que sirvan de base a los estudios de factibilidad técnica y económica de la explotación de recursos naturales, se hace necesario calificar y cuantificar con un grado mínimo de precisión los recursos naturales pertinentes su interrelación con la constelación de factores y las tecnologías aplicables.

Los estudios semi-detallados exigen el empleo de especialistas en las varias disciplinas con uso mucho más intensivo de profesionales y equipos que en los estudios de reconocimiento.

Un aspecto que distingue los estudios semi-detallados es que ellos exigen la realización de investigaciones tecnológicas del tipo experimental cuando las tecnologías conocidas no se adaptan perfectamente a las condiciones del proyecto.

iv) *Estudios detallados.* Son los estudios necesarios para la elaboración del diseño final del proyec-

to, el cual tiene que ceñirse a algunos patrones técnicos que requieren datos más detallados que los obtenidos en las etapas anteriores. El diseño final o diseño ejecutivo es el instrumento que orienta a los ingenieros en la ejecución del proyecto. Esta fase está constituida principalmente por mediciones, comprendiendo menos trabajos de investigación propiamente tales. Se inicia una vez tomada una decisión final de ejecutar los proyectos, pues dichos estudios representan una intensidad relativamente grande de inversiones por unidad física de recursos y en general sólo sirven a su objetivo directo.

### *c) Etapas de los proyectos*

Los proyectos de explotación de recursos naturales en el campo de la ingeniería no son formulados de una sola vez, sino que el proceso tiene que seguir una serie de etapas en cuya sucesión adquieren una forma cada vez más detallada. Este procedimiento escalonado es el único compatible con los problemas resultantes de las limitaciones en la "oferta actual" de recursos naturales, dado que para pasar de la "oferta potencial" a la "oferta actual" hay que seguir un proceso de aproximaciones sucesivas.

En un proyecto se consideran las siguientes etapas:

- i) Idea básica — generación del proyecto
- ii) Diseño preliminar
- iii) Anteproyecto
- iv) Diseño final — ejecutivo
- v) Ejecución
- vi) Operación

Las tres primeras comprenden las etapas de pre-inversión y las siguientes las de inversión cada una de las cuales debe ser precedida por las investigaciones del nivel correspondiente.

Todo este proceso toma tiempo y representa muchas veces inversiones considerables. El procedimiento escalonado tiene la ventaja de permitir que las

decisiones sobre las inversiones puedan ser tomadas gradualmente mientras se van definiendo mejor los proyectos, lo que permitirá, si es necesario cambiar la orientación de las investigaciones, o bien suspenderlas en caso de que las evaluaciones preliminares que son hechas al final de la segunda fase lleguen a la conclusión de que el proyecto debe ser rechazado. Las responsabilidades en las decisiones aumentan de una fase a otra, tanto por el monto de las inversiones como por las expectativas creadas por los proyectos.

#### d) *Demanda de investigaciones*

Incumbe al sistema de planificación y de decisión de los países determinar las inversiones a ser efectuadas en investigación, exploración y desarrollo de proyectos. También le corresponde decidir si es conveniente dejar que el sistema de investigaciones genere espontáneamente la "oferta actual", la que condicionará el desarrollo de los proyectos como ha sucedido tradicionalmente, o si se debe partir hacia un procedimiento más racional en el cual las demandas identificadas en el mismo sistema de planificación y decisión determinen la generación de proyectos. De las ideas de proyectos así generadas, resultará una demanda de recursos para cuya satisfacción el sistema de investigaciones deberá operar en el sentido de proporcionar una "oferta actual" de recursos naturales partiendo de la "oferta potencial", lo que significa que el sistema actuará presionado por una "demanda" de investigaciones.

Una vez aceptada la planificación, el segundo planteamiento es el adecuado. La investigación es considerada como una actividad económica y como tal debe ser programada de acuerdo con la demanda y los recursos disponibles. El problema reside entonces en determinar la demanda de investigaciones.

### 3. PLANIFICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La actividad de planificación debe incluir como parte de su instrumental la planificación de la investigación de recursos naturales, tanto en lo que toca a la oferta de estos últimos, que es un producto de la investigación, como a los factores que determinan la demanda de investigaciones, que está estrechamente correlacionada con la planificación económica.

Uno de los obstáculos a la planificación de la explotación de recursos naturales es la falta de compatibilidad entre la oferta y la demanda de investigaciones. Hay dos grupos de profesionales: por un lado, los científicos que razonan en términos de oferta, y, por otro, los economistas planificadores que lo hacen en términos de demanda. Generalmente, los científicos hacen de sus investigaciones un objetivo y no un instrumento. Muchas veces están completamente aislados del mundo que existe más allá de los muros de sus laboratorios. Ese aislamiento es acentuado en el caso de los científicos latinoamericanos formados en universidades de los países adelantados, en donde el mundo se presenta en contraste con sus países de origen y en el que la agresividad del medio hace que busquen refugio en las investigaciones teóricas que pasan a ser el centro de sus vidas.

El problema de los economistas en las Oficinas de Planificación es que esperan que los científicos sean capaces de proporcionarles datos que puedan manejar con sus instrumentos. Necesitan conocer los recursos disponibles, la posible combinación de recursos y los resultados de la combinación. Para esto son necesarias las investigaciones de los científicos, pero los economistas no pueden decir cuáles son las investigaciones y cómo deben ser hechas. Para que el mecanismo funcione bien, habrá necesidad de que los científicos, por lo menos los dirigentes de la

actividad científica, tengan un mínimo de conocimientos económicos y que los economistas tengan una noción de los problemas conectados con la investigación.

La estrategia para conseguir que los científicos ataquen de preferencia aquellos problemas que el diagnóstico económico revela como más importantes para el desarrollo del país, debe basarse en la explotación del anhelo de los científicos por la realización de algo nuevo, transfiriendo parcialmente sus intereses del terreno puramente teórico al terreno de las realizaciones que tengan una influencia más directa sobre el proceso de desarrollo. En general, los planificadores están en condiciones de ofrecer esta alternativa.

La forma de materializar la actuación directa de los científicos es a través de los proyectos concretos, los que deben constituir el polo dinámico de todo el sistema de investigaciones.

Los proyectos de estudio cuya demanda será determinada por los programas de desarrollo económico constituirán la demanda primaria de la investigación. Las investigaciones hechas para fines de proyectos específicos generarán una demanda secundaria de investigación destinada a resolver problemas identificados por los científicos en los proyectos mismos. Si el proceso se deja enteramente en manos de los científicos, habrá una tendencia infalible de su propagación al infinito, porque un verdadero científico nunca puede decir que llegó al fin de una investigación; siempre existe algo por perfeccionar o aclarar aún más. Entre el científico y el que va a utilizar los resultados de las investigaciones, debe existir alguien que sea capaz de juzgar cuál es el nivel mínimo de conocimientos necesarios para una actuación dentro de un grado de riesgo aceptable.

a) *Coordinación entre planificación, investigación y ejecución de proyectos*

Para tener una visión global de la dinámica del complejo mecanismo de investigación, planificación, decisión y ejecución de los proyectos de explotación de recursos naturales, comprendiendo sus interrelaciones; la secuencia en los estudios, exploraciones, evaluación y decisión, hasta llegar a la operación de los proyectos, puede seguirse un modelo que se utilizó en las discusiones del Seminario en esta materia.

Las ideas básicas para generación de proyectos pueden definirse en los sistemas de investigación, como el resultado de nuevos descubrimientos o de estudios exploratorios, lo que constituye una generación por el lado de la oferta de recursos. También puede resultar de demandas definidas en el sistema de planificación. La idea básica puede estar presentada en un documento sencillo en el cual se describan los objetivos del proyecto, los conocimientos existentes de los recursos y las posibilidades de explotarlos.

La primera etapa de evaluación económica consiste en verificar la compatibilidad de la idea con los planes de desarrollo. Si el proyecto fue generado por el lado de la demanda, dicha compatibilidad es casi automática. Si la idea proviene del lado de la oferta de recursos, la compatibilidad puede significar su incorporación a un plan, pero sólo a largo plazo, dado que en la mayoría de los casos pasar de la idea básica a la ejecución requiere un tiempo considerable.

Verificada la compatibilidad de la idea, cabe al sistema de investigaciones definir un programa de estudios que permita formular un diseño preliminar. Este programa va acompañado de su respectivo presupuesto, lo que representa la primera decisión política que resultará en la formulación del proyecto. Esta decisión dará como resultado una demanda de

investigaciones para las cuales serán asignados los fondos correspondientes. Se da comienzo así al proyecto para lo que deberá ser constituida una unidad dentro del sistema ejecutivo. La primera tarea de esta unidad, será un trabajo de investigaciones y exploraciones que debe ser efectuado bajo la orientación del sistema de investigaciones, el que analizará y evaluará los resultados bajo su aspecto científico. Con los datos obtenidos en el reconocimiento, el sector de ingeniería y economía del proyecto preparará un diseño preliminar. Éste pasaría al sistema de planificación donde se hace una evaluación preliminar y en seguida una segunda etapa de decisión. El proceso sigue caminos similares a los de la primera etapa pero representando, como comentáramos con anterioridad, decisiones de mayor responsabilidad dado el monto de las inversiones necesarias para llegar a los estudios de factibilidad y a las expectativas que el proyecto puede haber creado a estas alturas.

La elaboración de los anteproyectos exige una definición de las alternativas tecnológicas aplicables. Los estudios semi-detallados definen con un grado de precisión razonable la calidad y cantidad de los recursos naturales que pueden interesar a la explotación. Como se dijo anteriormente, ése es el punto crítico para la elección de las tecnologías aplicables, lo que con frecuencia exige la realización de investigaciones tecnológicas de tipo experimental. En los proyectos de explotación minera es frecuente la necesidad de hacer ensayos piloto en los laboratorios para investigar la mejor técnica de concentración. En los proyectos de explotación agrícola en general, los datos obtenidos en los estudios, a pesar de definir las condiciones del *habitat*, pueden no ser suficientes para determinar posibles funciones de producción, lo que exigirá trabajos de investigación y experimentación agronómica.

La investigación tecnológica con el fin de resol-

ver problemas específicos surgidos en los estudios de proyectos se realiza en el terreno mismo, pero con apoyo de los laboratorios y científicos del sistema tradicional de investigaciones.

La experiencia adquirida en los proyectos, la capacitación de personal y la transferencia de recursos, hace que el sistema de investigaciones aumente su capacidad, lo que resulta en nuevos descubrimientos que estimulan la generación de proyectos, que son a su vez el "mercado" del sistema de investigaciones. El contacto directo del sistema de investigaciones con los proyectos permite el funcionamiento de este importante dispositivo de realimentación.

El modelo presentado tiene por propósito conducir a una planificación racional de la explotación de los recursos naturales. Su adopción en las condiciones de la mayoría de los países latinoamericanos, dado el marco actual de sus sistemas de investigación de recursos naturales y la falta de conexión entre los tres sistemas mencionados, presupone la introducción de cambios institucionales que afecten especialmente al sistema de investigaciones.

#### b) *Coordinación de las investigaciones*

En los países de América Latina hay mucho que hacer para mejorar la coordinación entre los que efectúan las investigaciones a largo plazo y los que la hacen con miras al desarrollo de proyectos.

Las deficiencias en la coordinación son la principal causa de que los sistemas de investigaciones de recursos naturales no tengan, en general, capacidad para generar nuevos proyectos ni tampoco para realizar estudios de proyectos en la escala requerida por el desarrollo económico. De esta manera funciona un verdadero mecanismo de causación circular.

Si no hay una conexión directa entre los estudios para proyectos y el sistema tradicional de investigaciones, no es posible la operación del dispositivo de

realimentación mencionado con anterioridad, el cual podría convertir la causación circular en un proceso de crecimiento dinámico autosostenido.

En los países avanzados, el instrumental de la investigación de recursos naturales evolucionó presionado por la necesidad de profundizar cada vez más los conocimientos sobre dichos recursos debido a sus crecientes alternativas de uso y el consecuente aumento del costo de oportunidad. Esto explica, por ejemplo, la gran demanda que existe de instituciones, técnicos y científicos cuyo campo de acción está caracterizado más por la profundidad que por la extensión. En dichos países, los estudios exploratorios y de reconocimiento son cosas del pasado.

En los países avanzados, los estudios a nivel de reconocimiento fueron hechos según un procedimiento sistemático, pero casi todos concluidos en el siglo pasado, cuando aún no existía una presión fuerte sobre los recursos naturales, lo que permitía que los estudios fueran hechos con propósitos puramente científicos.

Al contrario, en los países en vías de desarrollo, dada la ausencia de un conocimiento sistemático de los recursos, es mucho más difícil la elección racional de áreas o de factores de recursos sobre los cuales se deberían realizar los estudios semi-detallados y detallados para fines de desarrollo de proyectos. Además, la situación obliga a emplear los avances más recientes en el campo de la ciencia y de la tecnología sobre una base que está desfasada por lo menos en medio siglo.

La necesidad de atacar proyectos sobre los cuales hay una decisión política no permite que los estudios básicos ocupen un tiempo muy largo. Esa situación hace que se actúe simultáneamente en una amplia gama de escalas, lo que conduce al empleo de dos procedimientos distintos. Unos quieren conocer el país para encontrar la mejor manera de alcanzar su desarrollo integral; otros, partiendo de conocimien-

tos ya existentes, concentran sus esfuerzos en un campo limitado, con la esperanza de llegar al desarrollo inmediato de un área o de un recurso natural específico. Estos dos procedimientos no son alternativas para llegar a un mismo resultado. En otras palabras, se trata de dos maneras diferentes de atacar el problema de los estudios de recursos naturales por las personas que tienen objetivos inmediatos diferentes.

El primer procedimiento tiene un enfoque a largo plazo, partiendo de grandes generalizaciones y bajando gradualmente al detalle. Para seguir ese camino, hay que tener una estructura de investigaciones apropiada y disponer de algún personal con larga experiencia y visión general. Dado que este procedimiento no conduce a resultados inmediatos, es mucho más difícil obtener los recursos financieros necesarios ya que se buscan inversiones capaces de ofrecer resultados materiales a corto plazo.

Los recursos disponibles para este tipo de estudios al nivel exploratorio y de reconocimiento nunca son suficientes para completar el mapa del país en un plazo razonablemente corto, con los procedimientos corrientes. Así, por ejemplo, en varios países hay programas de mapeo geológico que demorarían algunos decenios en concluirse si los trabajos guardan el ritmo actual. En la mayoría de los casos los programas de trabajo siguen criterios puramente geográficos, sin considerar áreas prioritarias. Los mapas son hechos de acuerdo con fajas delimitadas por los paralelos, avanzando de meridiano en meridiano de una manera sistemática.

La sistematización de estudios básicos, si bien es correcta y presenta indudables ventajas desde el punto de vista científico y cartográfico, es económicamente inconveniente, pues es enteramente aleatoria la frecuencia con que son alcanzadas áreas de interés para el desarrollo.

Los científicos que tienen a su cargo los estudios sistemáticos deberían mantener un contacto más estre-

cho con los planificadores, con el fin de introducir cambios en los criterios que rigen los avances en los estudios, de tal manera que los recursos disponibles se concentren siguiendo un procedimiento de aproximaciones sucesivas en aquellas áreas que presentan mayor potencialidad para el desarrollo.

El segundo procedimiento, con un enfoque a corto plazo, está presionado por los que necesitan datos básicos para su aplicación inmediata en la ejecución de proyectos. Esta presión generalmente trae consigo los recursos financieros para la ejecución de los estudios. Como en estos casos existe gran prisa en obtener los datos, es frecuente la contratación de estos estudios con grupos privados internacionales que emplean las técnicas más avanzadas. Estos estudios no suelen estar conectados con el sistema tradicional de investigaciones, y ello impide que se aprovechen sus beneficios indirectos puesto que el trabajo analítico y la compilación de los informes son efectuados fuera del país. Este tipo de proyecto de investigación no conduce a capacitar personal nacional de alto nivel, perdiéndose uno de los más importantes beneficios de la investigación. La participación en el análisis de los resultados y en la compilación de los informes constituye la principal manera de formar técnicos en esta materia y de dotar al país del personal necesario para llevar adelante políticas adecuadas de investigación de recursos naturales.

Los organismos de planificación no podrán apoyarse en una corriente continua de informaciones sobre recursos naturales y tecnología necesaria para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo, si no se cuida de la organización de instituciones capaces de responder a la demanda de los planificadores.

La investigación de recursos naturales tiene que ser una actividad permanente, en la que el grado de conocimientos va aumentando en extensión y profundidad. Aún los países más adelantados y con su

territorio enteramente explotado desde muchas generaciones, no pueden prescindir de esos estudios. Por otro lado, es imposible "importar" ese conocimiento dadas las peculiaridades de cada área.

En los países de América Latina existen generalmente instituciones especializadas en una de las ramas de los recursos naturales, o bien se trata de instituciones dedicadas básicamente a otras actividades que hacen estudios de un recurso específico como tarea accesoria.

Este tipo de organizaciones para la investigación suele ser muy poco productivo en relación con los recursos humanos y materiales disponibles. La investigación de recursos naturales no constituye en la mayoría de los casos una actividad básica de carácter permanente, sino que los estudios son hechos para atender a proyectos específicos. Los estudios son interrumpidos cuando los proyectos entran en la fase ejecutiva, después de la conclusión de los estudios básicos necesarios a su elaboración.

Para que los planificadores puedan disponer de las informaciones que necesitan en relación con los recursos naturales y con las posibilidades de explotarlos económicamente, se examinó en el Seminario la conveniencia de organismos integrados por científicos y técnicos en las varias disciplinas y por economistas, los cuales constituirían el eslabón entre los sistemas de investigación, planificación y ejecución.

Estos organismos podrían:

- i) planificar, elaborar y coordinar en una oficina central conectada directamente con el sistema de planificación y decisión, los proyectos de investigación de recursos naturales en el país;
- ii) operar con un número limitado de científicos y técnicos de alto nivel;

- iii)* utilizar una elevada proporción de científicos y técnicos con una formación profesional incompleta, en condiciones que estimulen su perfeccionamiento en el servicio, en cursos especiales de capacitación y con becas;
- iv)* atender a las necesidades de la investigación intensiva en proyectos específicos, con beneficio para los estudios sistemáticos;
- v)* utilizar con eficiencia las instalaciones, los equipos y el instrumental de alto costo;
- vi)* reducir los costos de los trabajos de campo por medio de la coordinación e integración de estudios en varias disciplinas;
- vii)* utilizar los modernos métodos de elaboración, análisis y presentación de datos;
- viii)* agregar a su patrimonio los aportes de la asistencia técnica internacional.

La acción en el campo de desarrollo de los recursos naturales se basaría en las siguientes consideraciones, entre otras:

- i)* la investigación es una actividad económica;
- ii)* los proyectos son el "mercado" del sistema de investigaciones;
- iii)* los estudios sistemáticos son un esfuerzo "a fondo perdido" del sistema de investigaciones para ampliación de su "mercado" y del sistema de planificación y decisión, para orientar mejor los proyectos de desarrollo económico;
- iv)* cabe a los sistemas ejecutivos definir las corre-

- laciones entre la calidad de los datos básicos a ser obtenidos en las investigaciones, y la seguridad en el desarrollo de proyectos;
- v) corresponde a los planificadores establecer los criterios de prioridad en el desarrollo de proyecto y las demandas de recursos naturales que lleven a la generación de nuevos proyectos;
  - vi) compete a los administradores señalar los riesgos aceptables en la decisión que tomen en cada etapa del desarrollo de los proyectos, y asignar los fondos necesarios para que el sistema de investigaciones realice los estudios que permitan que los proyectos sean formulados, ejecutados y operados con el grado de seguridad apetecible.

# LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y SUS MECANISMOS

La planificación en América Latina presenta modalidades muy diversas en cuanto a su grado de avance, las funciones que cumple y los problemas que enfrenta. No han llegado a estructurarse aún verdaderos sistemas y procesos de planificación. No obstante reconocerse lo anterior, el Seminario consideró provechoso examinar los avances hechos a fin de proporcionar un marco de referencia para el examen de los problemas de organización y administración.

Un sistema de planificación implica la vigencia de una serie de mecanismos destinados a cumplir funciones esenciales. La existencia formal de dichos mecanismos no asegura su efectividad, y a su vez, ésta no exige la formalidad institucional.

La necesidad de actuar racionalmente en los asuntos de gobierno, de decidir con plena conciencia sobre sus alternativas y sus resultados, de llevar adelante los cambios de estructura que son necesarios, etc., es el espíritu que impulsa o debe impulsar a la planificación. Ese espíritu puede llevar a la creación de un sistema de planificación y de una organización administrativa y social que lo opere.

El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y determinación de la consistencia de los objetivos que se postulan. Entraña además un méto-

do administrativo y una organización que permitan que la administración pública y los sectores privados aporten a la planificación sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y aspiraciones sobre las acciones inmediatas y futuras. La planificación representa en el plano administrativo un trabajo de tipo permanente. Por lo tanto, exige la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas basadas en un enfoque global que le dé sustancia a la planificación, incorporando los cambios deseados en la asignación de los recursos disponibles; transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Es evidente que la implantación de tal sistema debe iniciarse, proseguirse y terminarse con gran flexibilidad en cada país, a fin de considerar las características propias del caso concreto. En suma, no se trata de un esquema rígido que pueda implantarse de inmediato, sino de un modelo que pueda servir de orientación para adoptar un proceso de planificación. Lo anterior pone de manifiesto que se trata de un proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el objeto de la planificación es fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras. El concepto de sistema de planificación enunciado indica que la racionalidad de las decisiones presentes dependen del curso futuro programado para la economía, de manera que la acción racional en el corto plazo exige de la programación de largo plazo. Así pues, la planificación de corto y de largo plazo no son alternativas, sino complementarias.

Al examinarse este proceso de toma de decisiones y formulación de programas futuros se señaló en el Seminario la necesidad de lograr la participación

popular en el mismo, si bien se ha avanzado muy poco en cuanto a las formas concretas que puede tomar dicha participación. En todo caso, la planificación no se concibe como una tarea técnica aislada de la sociedad. Se ha señalado antes que es esencial que en América Latina exista una verdadera concordancia entre la planificación como actividad técnica y las decisiones de desarrollo, para que se traduzca en acciones de corto plazo y forme parte real del proceso de administración.

Un proceso de planificación avanzado supone normas preestablecidas de funcionamiento en la administración pública. Esto significa que a las diferentes fases del proceso corresponde una asignación clara de tareas e itinerarios por cumplir, la definición de los canales de comunicación, el establecimiento de métodos técnicos uniformes para cumplir las tareas, la creación de mecanismos de coordinación entre los niveles asesores y ejecutivos, etc. En resumen, se trata del proceso para producir los planes, las decisiones y su ejecución.

Los mecanismos de orientación responden a la necesidad de contar permanentemente con una estrategia bien definida de desarrollo capaz de guiar las acciones presentes. Mecanismos de este tipo son los planes nacionales o regionales de mediano y largo plazo, ya sean generales o parciales.

Los mecanismos de decisión y operación cumplen la tarea de transformar la estrategia diseñada, en una táctica de acción para el presente. En esta categoría entrarían los planes operativos anuales, dentro de los cuales se engloban los presupuestos anuales de divisas, monetarios, de materiales e insumos básicos, de mano de obra y los presupuestos del sector público.

Los mecanismos de implementación son los que hacen posible la ejecución de las decisiones presentes proporcionando el detalle operativo para las metas de corto plazo. Entre estos mecanismos deben destacarse el diseño específico y detallado de las políti-

cas, así como su administración por medio de los programas de ejecución presupuestaria, los mecanismos de generación de proyectos y sus programas de ejecución, y los programas de trabajo de los organismos ejecutores.

Los mecanismos de información son los llamados a abastecer continuamente todo el sistema de las estadísticas y de las investigaciones especiales necesarias para que puedan funcionar los mecanismos restantes del sistema. Aquí deben mencionarse los programas de información estadística y los programas especiales de investigación en el campo de los recursos naturales, la tecnología, la investigación científica, etc.

Los mecanismos de participación popular cumplen la función de abrir el proceso de planificación hacia la sociedad.

Un sistema de planificación como el descrito constituye un mecanismo complejo y difícil de crear y operar, ya que requiere cambios importantes en los sistemas de organización administrativa del Estado. Por lo tanto, la tarea debe abordarse por etapas. En América Latina ha existido explícita o implícitamente una estrategia para crear sistemas de planificación, y esa estrategia, salvo excepciones, ha tenido las siguientes características: *a)* la planificación se ha tratado de implantar al nivel nacional, aunque a veces se han cubierto primero regiones o estados para llegar finalmente a cubrir todo el país; *b)* el sistema de planificación se ha ido integrando por partes, atendiendo a un orden de secuencia en cuanto a la creación de los mecanismos esenciales ya mencionados más que como un proceso de perfeccionamiento gradual de todos los mecanismos simultáneamente; *c)* se ha puesto mayor acento inicial en la formulación de planes con el fin de que la experiencia en su formulación cree las condiciones para instaurar sistemas de planificación; *d)* se ha dado mayor importancia a la formulación de planes de mediano y largo plazo y muy escasa a la de planes anuales ope-

rativos; e) a través de esta estrategia se han hecho esfuerzos de formación de personal y de difusión de los métodos de planificación; y f) se ha preferido en general crear organismos nuevos para llevar adelante las tareas de planificación y no asignar tales funciones a ministerios u organismos existentes.

## 2. LA ORGANIZACIÓN PARA EL PLANEAMIENTO ADOPTADA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En la actualidad todos los países de América Latina tienen organismos de planificación y se esfuerzan en hacer funcionar un proceso de planificación integrado. Al crearse esos organismos el problema que surge es definir a qué nivel se establecerán las unidades centrales de planificación. La práctica que se ha seguido generalmente en América Latina es ubicarlas al nivel presidencial. Sin embargo, se ha pensado también que podría tener más validez colocarlas en el Ministerio de Hacienda o de Economía, cerca de los mecanismos administrativos tradicionales, a fin de que la planificación sirva para racionalizar la administración.

El problema de la localización de esos organismos centrales no es indiferente al del tipo de planificación que se quiera emprender. Es natural que si se desea hacer una planificación general a nivel nacional sea conveniente colocar la oficina correspondiente al nivel presidencial. Por otra parte, si sólo se deseara hacer programas sectoriales o proyectos específicos no sería necesario crear organismos centrales de planificación ni ubicarlos a tan alto nivel. Asimismo, si sólo se tratase de formular planes regionales, la solución sería crear entidades autónomas de este carácter en las zonas correspondientes.

Dadas las modalidades de la planificación que se ha desarrollado en América Latina, los gobiernos han propendido a la creación de órganos centrales de planificación, reforzados en algunos casos con ofi-

cinas ministeriales especializadas y con organismos planificadores regionales. Por lo general, los gobiernos han creado consejos de economía o de desarrollo, o juntas de planificación, bajo los cuales se han situado oficinas técnicas de planificación. Baste citar los casos de Colombia, con su Consejo de Política Económica, del Perú, con su Consejo Económico y Social, del Paraguay, con su Consejo de Coordinación Económica, de El Salvador, con su Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, de Honduras, con su Consejo Nacional de Economía, etc.

En algunos países —Bolivia y Brasil— se ha buscado la fórmula de establecer ministerios de planificación. Esta solución tiene la ventaja de que otorga al Jefe de Planificación autoridad e influencia en el Gabinete. Por otro lado, tiende con ello a crearse resistencia en la Administración Pública, que ve en el nuevo organismo una especie de superministerio.

Otra solución adoptada en algunos países ha sido la de crear organismos de planificación al nivel de instituciones autónomas. Tal fue el caso de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), cuya Dirección de Planificación formulaba los planes de desarrollo hasta que en 1965 se creó un organismo central a nivel presidencial.

Uno de los aspectos interesantes a considerar es el tamaño de las oficinas técnicas de planificación. En muchos países las oficinas centrales de planificación han ido aumentando considerablemente su personal. Ello se ha debido a la debilidad técnica para planificar de los ministerios y las agencias descentralizadas. Se trata de subsanar ésto a través del fortalecimiento de los grupos sectoriales de planificación dentro de la oficina central, pero tiene la desventaja de que muchas veces el plan de un sector se hace casi totalmente fuera del ministerio respectivo y sin su participación. En tales casos se producen

enormes dificultades para la aprobación del plan y para su ejecución.

Otro factor que influye en el crecimiento de la oficina central de planificación es la ausencia de un sistema estadístico capaz de proporcionar informaciones adaptadas a las necesidades planificadoras. Esto origina un gran trabajo de investigación de ciertos aspectos de la realidad económica y social. Por consiguiente, se suele desviar a un grupo de técnicos hacia la preparación de estadísticas básicas, lo que redundará en una hipertrofia del organismo de planificación o en el uso antieconómico de los escasos recursos de personal planificador.

De igual manera, la necesidad de influir sobre los mecanismos operativos del plan y en particular del presupuesto fiscal, han llevado a muchas oficinas de planificación a formar grupos de trabajo en asuntos administrativos y en programación presupuestaria, representando esto otro elemento de crecimiento en el tamaño de las oficinas de planificación. Parecería conveniente que los ministerios de hacienda, a través de sus oficinas de presupuesto, formaran unidades de programación presupuestaria encargadas de formular los presupuestos anuales en contacto con la oficina de planificación. Lo mismo podría aconsejarse para el caso de las oficinas de organización y métodos.

Con respecto a las relaciones de las oficinas de planificación con el resto de los organismos que integran el sistema, se señaló que muchas oficinas centrales no trabajan en contacto con las oficinas ministeriales ni con los organismos autónomos y regionales, como tampoco con los bancos centrales y los organismos de financiamiento. En más de un país se ha dado la circunstancia de que existan rivalidades serias entre estos organismos, dificultándose todo el trabajo de planificación y coordinación. Dicha separación atenta fundamentalmente contra la ejecución de los planes formulados. Lo anterior se suele deri-

var de la inoperancia del proceso de planificación, que no permite dar participación a las agencias ejecutoras en al formulación del plan, incorporando sus iniciativas e interesándolas en su realización.

### 3. RELACIONES ENTRE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTO

Uno de los puntos más importantes respecto a las relaciones que debe mantener la planificación, es el que se refiere a la vinculación de sus organismos con los de presupuesto. El presupuesto es una herramienta muy útil para la planificación, y tiene la ventaja de estar arraigada en la rutina de la administración pública. Por consiguiente, se considera al presupuesto gubernamental como un instrumento estratégico en la política de desarrollo. Por una parte, constituye un eslabón fundamental para el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos — personal, materiales, equipos, organización, conocimientos técnicos, etc. — para dar cumplimiento en el corto plazo a las metas establecidas en los planes de largo y mediano plazo. Por otra, se le considera como un mecanismo decisivo de política económica, pues su nivel y composición —junto con reflejar en lo inmediato las metas de desarrollo— influyen en el corto plazo y en los campos monetarios, cambiario y financiero en general. También influye al determinar la asignación de recursos en la estructura orgánica y en los procedimientos de la administración pública.

Al organismo encargado de la formulación del presupuesto anual, cual es la oficina del presupuesto, debe corresponder una gran participación en la programación de corto plazo de las actividades del gobierno. Sin embargo, suele aceptarse que el nivel del gasto público y su distribución entre consumo e inversión sean magnitudes que debe recomendar el organismo central de planificación, de acuerdo con

los planes por ella formulados. Con todo, el trabajo de detalle de la formulación de programas operativos anuales, de asignación de recursos y de medición de costos debe quedar en manos de la oficina de presupuesto. En materia de programas de inversión se suele recomendar una participación muy activa del organismo central de planificación en estrecho contacto con la oficina de presupuesto. Con respecto a las estimaciones de ingresos, se considera necesario dar una gran influencia a los organismos recaudadores de impuestos y tesorerías.

Otro aspecto en el que hay coincidencia de opiniones es en el relativo a la necesidad de que la oficina de presupuesto incorpore técnicos y programadores altamente capacitados que puedan dedicar su tiempo a labores de programación en contacto con los órganos ejecutores de programas. Parece conveniente reducir las labores meramente contables de las oficinas de presupuesto, trasladando estas funciones a las oficinas centrales de contabilidad. La fusión de los organismos de contabilidad con los de presupuesto suele derivar en un crecimiento muy grande de la oficina de presupuesto, como ha sucedido en Colombia y Bolivia. En esos casos puede ocurrir que las labores contables tiendan a absorber a todo el personal, sin dejar recursos para programar adecuadamente. En otros casos, las oficinas de presupuesto pequeñas, que no tienen a su cargo tareas contables, suelen estar en mejores condiciones para las labores de programación presupuestaria.

Un aspecto muy importante por dilucidar es la vinculación entre la planificación y el presupuesto. A este respecto, pueden existir posiciones distintas. En algunos países se ha fusionado a las oficinas de presupuesto y de planificación en un mismo ministerio. En otros, la fusión se ha hecho incorporando la oficina de presupuesto al organismo de planificación. Otra fórmula consiste en incorporar la oficina de presupuesto dentro de una oficina central de

administración, que incluye administración del personal y organización y métodos, tal como ocurre en Ecuador, Panamá y Brasil. En estos casos, por estar estas oficinas a nivel presidencial, se relacionan muy estrechamente con las de planificación.

Otra posición consiste en mantener separadas las oficinas de planificación y de presupuesto. En esta solución puede haber dos alternativas: una consiste en radicar la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda —caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos— y otra en ubicarla como dependencia de la Presidencia de la República, como en la República Dominicana, en que la Dirección de Presupuestos está a nivel presidencial, pero separada de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Conviene examinar brevemente cuál ha sido la experiencia recogida en América Latina respecto a las distintas posiciones enunciadas. En el caso de Costa Rica, la Oficina de Presupuestos se fusionó con la Oficina de Planificación, radicando la parte contable de presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. La Oficina de Presupuesto costarricense era un ejemplo típico de burocracia arraigada a las normas tradicionales, y ésta fue una de las razones de que se trasladara a la de programación. La segunda razón que motivó ese cambio fue la participación de la Asamblea Legislativa en la aprobación del presupuesto. Para introducir la idea de presupuestos por programas y hacerla aprobar por el Congreso se estimó que la unidad de planificación tendría más poder de convencimiento que la oficina tradicional. La ventaja que se obtiene con este tipo de arreglo es que la oficina de planificación puede encontrar en el presupuesto un poderoso instrumento de asignación de recursos, que le da gran prestigio en toda la administración pública. Pero esa misma fuerza podría también traducirse en que hubiera resistencias contra la oficina de planificación, o incluso en que ésta per-

diera de vista sus fines originales y se convirtiera en un objeto de controversia política.

Otra fórmula ha consistido en trasladar la oficina de presupuesto a un organismo central de administración colocado al mismo nivel de la oficina de planificación. Es el caso de Ecuador, país en que se solucionó el problema creando la Secretaría Técnica de Administración, que incluye la Oficina Nacional de Presupuesto a nivel presidencial. Esta oficina coordina su labor con planificación a través del Comité de Financiamiento, y el presupuesto es estructurado por ambos sectores en igualdad de condiciones.

La fórmula de mantener la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda se ha adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos, tomando en consideración que, si bien es cierto que el presupuesto es un instrumento de fines múltiples, el aspecto que más lo caracteriza es su elemento operativo. Como se trata de utilizarlo como herramienta de ejecución de planes, parecería conveniente situar la oficina de presupuesto en un nivel muy próximo a las decisiones operativas, como es el caso de los ministerios de hacienda. Para establecer el vínculo con los planes, la oficina de presupuestos puede mantener los contactos necesarios con los técnicos de planificación, y a un nivel más alto la coordinación puede hacerse en el Consejo de Desarrollo, donde tienen participación el Ministro de Hacienda y los responsables de la planificación.

Algunas personas consideran que, si bien la planificación es una función de asesoramiento, podría ser muy provechoso reunir bajo un mismo ministerio las funciones de planificación, política económica y presupuestos, lo cual facilitaría la integración política en una etapa anterior a la de presentación del presupuesto.

#### 4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACIÓN

En general, una de las características del fenómeno del subdesarrollo es la existencia de una administración pública ineficiente. Ello es particularmente grave, porque el éxito de la planificación depende de la eficacia de la administración pública, debido a que es un proceso administrativo. Es difícil concebir un proceso de planificación que consiga plenamente sus finalidades si a la vez no funcionan los procesos de presupuestar, ejecutar, contabilizar, controlar, dotar de personal, suministrar, supervisar e informar.

En la América Latina parece observarse que la administración pública ha mejorado a medida que avanzan los trabajos de la planificación. El hecho de que ésta pueda tener esa influencia significa que en numerosos países la administración pública carecía de mecanismos para preparar y formular adecuadamente políticas económicas. La planificación ha hecho posible en algunos casos que se comenzara a cumplir esta función.

La falta de formulación de políticas económicas ha estado muy vinculada al fenómeno más general de la naturaleza rudimentaria de la administración pública. Cuando se trata de ejecutar los programas o políticas, el problema no es una mera falta de coordinación, sino —la mayor parte de las veces— una falta de instrumentos y de instituciones que tengan experiencia o tradición suficientes para administrar este tipo de programas. Puede servir de ejemplo ilustrativo lo que ocurre en el desarrollo industrial. En muchos países la función de la dirección de industrias es extraordinariamente rudimentaria y los ministerios carecen de diversos servicios que puedan ayudar a cumplir las metas de los programas. En estos casos la falta de coordinación es resultado de la inexistencia de instrumentos funcionales.

La conclusión lógica es que se requiere una refor-

ma de la estructura de la administración pública y el establecimiento de un conjunto de principios tales como contratación sin influencia política, ascenso según mérito, sueldos iguales por trabajo igual en toda la administración pública, dedicación exclusiva, etc. Un programa de este tipo es seguramente de largo plazo. Quizás puede servir como fuerza dinámica de esta tendencia el nuevo tipo de funcionarios públicos que cumplen nuevas funciones y tienen interés primordial en mantener la estabilidad dentro del servicio y un alto nivel de eficiencia.

Por lo que toca a la conveniencia de modificar la estructura del sector público a fin de hacerlo más apto para apoyar un proceso de desarrollo, se plantea la necesidad de efectuar reformas administrativas capaces de modificar la macroorganización del estado. No se trataría, pues, de cambios en determinadas oficinas del gobierno, racionalizando algunas modalidades de trabajo, sino de modificaciones en la organización global de la administración pública, redistribuyendo sus recursos. En este sentido, se observa una inadecuada organización del sector público, derivada de que el aparato estatal es el trasunto de una organización creada hace muchos años para propósitos muy diferentes de los que tiene en la actualidad en América Latina, y a la que se han ido agregando desordenadamente nuevos organismos.

Un rasgo que sobresale en forma notoria, es el crecimiento de instituciones autónomas creadas como mecanismos más flexibles para impulsar programas de desarrollo; se trata de organismos poderosos con un mayor grado de eficiencia administrativa, que tienen en sus manos tareas tan importantes como la electrificación, la promoción industrial, la extensión de los transportes, la seguridad social, la enseñanza universitaria, la reforma agraria y la colonización. Gran parte de la política de desarrollo queda en manos de este sector descentralizado. No obstante la decisiva contribución al desarrollo que se ha logrado

de esta manera, la situación descrita plantea un problema. Se viene observando en muchos países la pérdida de importancia y de poder de los ministerios y los poderes públicos centrales, con el consiguiente debilitamiento en su capacidad de dirigir y coordinar la acción de desarrollo económico.

Una reforma administrativa no puede desconocer los hechos anteriores y debe atacar de lleno sus causas. Algunos países latinoamericanos han resuelto emprender reformas administrativas globales. Para implantarlas se han seguido dos estrategias principales. Una consiste en reorganizar a fondo toda la estructura ministerial y de los organismos autónomos, y la otra en modificar por partes el aparato institucional. Un caso interesante en el que se aplicó la primera estrategia es el del Ecuador, país que ha venido introduciendo desde 1963 importantes cambios tendientes a racionalizar la estructura de la administración pública. Se comenzó reorganizando las oficinas de la Presidencia, reestructurando el organismo de planificación, creando la Secretaría Técnica de Administración y varias comisiones de asesoría legal. Se creó un Ministerio de Finanzas, en reemplazo del de Tesoro; se organizó un Ministerio de Agricultura y Ganadería, otro de Industria y Comercio y se robusteció el de Obras Públicas, a la vez que se modificaba la estructura de los restantes ministerios. En el sector descentralizado se formó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización y se fusionaron algunas instituciones autónomas.

Una estrategia parecida había seguido Colombia en 1960 cuando realizó su reforma administrativa. Conforme a un esquema piloto se reestructuraron en junio de aquel año todos los ministerios existentes, separando dentro de ellos tres niveles: de dirección, técnico y administrativo.

El Plan Bienal 1965-66 de Bolivia incluye una reforma administrativa global que modifica los organismos de la Presidencia y redistribuye sectorial-

mente las funciones asignadas a los ministerios. La implantación de la reforma se ha iniciado con la reestructuración del Ministerio de Agricultura, dándole tuición sobre los organismos descentralizados de ese sector, algunos de los cuales se fusionan entre sí.

Para que esas reformas de estructura sean eficientes se requiere contar con personal compenetrado de las técnicas modernas de administración y que a la vez comprenda su responsabilidad en el desarrollo. En este sentido, se necesita formar cuadros de administradores y ejecutivos capaces de guiar la realización de programas y proyectos y a la vez de darle sentido a los cambios estructurales que se impulsan en la economía.

## LA PLANIFICACIÓN Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

### I. SEÑALAMIENTO DEL PROBLEMA

Al abordar este tema, el Seminario destacó el hecho de que, en general, los procesos de planificación económica se llevan a cabo en América Latina en forma aislada de la política de integración económica en que los países están empeñados. La importancia de ese hecho reside en que ambos fenómenos pueden influir decisivamente en el desarrollo, dando origen a una diversidad de fuerzas económicas que inducen decisiones de inversión, de localización de la actividad económica y a políticas implícitas respecto a sustitución de importaciones y al sector externo. Las orientaciones con que actúan esas fuerzas tenderán en ocasiones a ser de carácter contradictorio, reduciendo en vez de potenciar los fines que se persiguen tanto con la integración como con la planificación. Caracteriza a la situación actual la coexistencia de rasgos similares en ambos procesos: los dos son incipientes, están en plena evolución en cuanto a su alcance y procedimientos y cada uno de ellos se desenvuelve sin una asociación suficiente con las decisiones de política económica que afectan de una u otra manera a las actividades mismas que son objeto de la planificación y de la integración.

Por ello, el problema de vinculación de planes se manifiesta en tres niveles: *a)* el de las grandes decisiones de política de desarrollo; *b)* el de los programas específicos, principalmente sectoriales y de

infraestructura, y c) un nivel propiamente técnico, que permita esclarecer la influencia que sobre el proceso de desarrollo de un país ejercen las perspectivas de desarrollo de los restantes y las propias decisiones en materia de integración entre países.

En el caso de Centroamérica se han venido considerando estos problemas y se ha avanzado lo mismo en el campo de la coordinación de políticas que, sobre todo, en la formulación y adopción de programas específicos. Se han hecho progresos en menor grado en los aspectos técnicos de la coordinación de planes nacionales.

Se señaló en el Seminario que la importancia de vincular ambos procesos está sustentada, además, en otras razones. Para lograr un avance satisfactorio en la integración, se necesita complementar la política comercial con otras medidas destinadas a preparar la economía de los países para dicho avance y asegurar que ese proceso brinde a la región todo el potencial de desarrollo de que es capaz. Por otra parte, la creación de un gran espacio económico ofrece una base para contribuir a la solución de los problemas de estrangulamiento externo y de estancamiento que se perciben en América Latina. La planificación, a través de la cual es posible definir una estrategia clara de desarrollo regional y para cada uno de los países, podría desempeñar el papel de asegurar la captación de las nuevas posibilidades que la integración ofrece. Con ello la planificación puede hacer una contribución efectiva al avance de la integración misma.

También se percibe esta necesidad de vincular la integración con la planificación, cuando se analiza la problemática de países o grupos de países que se encuentran en etapas distintas de su desarrollo. Algunos de ellos crecen a base del impulso dinámico externo; hay otros que derivan su dinamismo del proceso de sustitución de importaciones, y existe un tercer grupo en que se tiende a superar esa etapa y

en que se requieren nuevas fuerzas dinámicas. Una de las sugerencias hechas en el Seminario se refirió a la posibilidad de vincular los planes de desarrollo y la integración en forma tal que ambos instrumentos se empleen con el propósito de superar etapas de desarrollo que tienden a agotarse. En una vinculación real le cabría a la planificación anticipar la necesidad de reorientar el desarrollo hacia las nuevas etapas, definir las políticas correspondientes y plantear los requisitos. Correspondería a la integración el papel de crear en el plano multinacional las condiciones necesarias para ello, a través de la política comercial, la integración de mercados, la política regional de inversiones, y otros instrumentos, ajustándose a las etapas de desarrollo de los grupos de países para facilitar así su evolución. En muchas de las naciones de América Latina se perciben desequilibrios regionales internos y aun economías duales que han enseñado que la actividad económica no tiende necesariamente a distribuirse en forma justa ni racional. Se señaló que en el plano de la integración se ha definido como parte de esa política procurar ciertos objetivos de equilibrio, y que todo esto puede adquirir un giro positivo mediante una acción clara y de peso destinada a lograr determinados objetivos de crecimiento y de creación de oportunidades para zonas o países de menor estado actual de desarrollo, contando con que las mayores posibilidades dinámicas creadas por la integración para el conjunto de la zona constituirán un ambiente adecuado para que se desenvuelva esta política.

Lograr ese crecimiento requiere crear condiciones de estructura económica tales que permitan aprovechar al máximo los recursos productivos disponibles, dentro del marco de la integración. Las medidas capaces de conducir a esos resultados son precisamente aquellas que se utilizan en los planes de desarrollo, puesto que se trataría de crear una infraestructura adecuada, una disponibilidad de energía y un esfuer-

zo de inversión bien orientado. La coordinación de planes tendría como propósito incorporar en los mismos ese tipo de medidas, pero ahora no sólo con una concepción nacional, sino con el objetivo deliberado de lograr un equilibrio adecuado entre los países.

Al nivel de cada uno de los países es necesario situar la integración dentro del conjunto de los elementos básicos que componen la estrategia del desarrollo, comprendiendo las reformas estructurales y los otros elementos que cada uno de ellos trata de aplicar para superar su estado actual. Para esto es necesario contar con una perspectiva económica y social de América Latina ingresada y, en cada país, considerar claramente la nueva circunstancia del mercado regional como uno de los hechos básicos sobre los que se elabora el programa de desarrollo. A su vez, este proceso podría facilitar la adopción de decisiones políticas que realicen los países de América Latina en los años futuros como parte del proceso de intensificación de la integración.

El convencimiento de la necesidad de incorporar más explícitamente la integración a las políticas de desarrollo, que en el caso del Mercado Común Centroamericano ha dado lugar a la elaboración de elementos de un programa regional, se manifiesta también para el conjunto de la región en forma muy definida. La resolución N<sup>o</sup> 100 (IV) adoptada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) señaló la necesidad de realizar una programación industrial zonal, de alcanzar una coordinación de políticas agropecuarias y de fijar prioridades para proyectos de infraestructura que sean de interés para el programa de integración. Señaló también algunos criterios relativos al desarrollo industrial zonal, para guiar los estudios y tareas que se realicen en esta materia.

Por otra parte, en el documento que recientemente presentaron cuatro conocidos economistas de América Latina con propuestas para activar el proceso

de integración,<sup>1</sup> se incluye como parte importante de estas nuevas medidas un capítulo de política regional de inversiones y se insiste en la importancia de la adopción de un criterio de reciprocidad adecuado.

También se realizan en la región estudios destinados a analizar desde el punto de vista estructural el proceso de integración y a brindar elementos para incorporar la integración a los planes. A pesar de esto, se señaló en el Seminario que el esfuerzo que se destina a estos estudios no es suficiente frente a la magnitud e importancia de los problemas envueltos.

## 2. OBJETIVOS Y FORMAS DE LA VINCULACIÓN

Los objetivos principales que podrían alcanzarse con la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo, podrían ser:

a) Evitar que se cierren posibilidades de integración futura. La concepción de las políticas nacionales de desarrollo sin la hipótesis de integración y con las tendencias a la autarquía que de ello surgen, pueden conducir al cierre de posibilidades de especialización y de aprovechamiento del mayor tamaño del mercado.

b) Lograr que los acuerdos que se vayan adoptando se traduzcan en integraciones efectivas. La preparación de la economía interna de cada país para exportar al resto del área es condición indispensable para lograr un aprovechamiento eficaz de estos acuerdos, y esto sólo se alcanzaría en forma parcial a menos que las políticas de desarrollo comprendidas en los distintos planes actúen definitivamente en esta dirección.

c) Analizar los efectos de los acuerdos adoptados o por adoptarse a la luz de su impacto sobre el desarrollo social y económico de cada país, de modo

<sup>1</sup> Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch, y Carlos Sanz de Santamaría: *Proposiciones para la Creación de un Mercado Común Latinoamericano*. (E/CN.12/728).

que se obtengan elementos adicionales de juicio para las decisiones que vayan tomando los países en cuanto a su política de integración.

d) Incorporar directamente a los planes las políticas de orientación regional de inversiones en sectores productivos y en infraestructura en forma tal que efectivamente se obtengan las ventajas que dichas políticas persigan y para que se consigan los objetivos de equilibrio en el desarrollo regional.

Además de señalar el estado actual de desvinculación entre integración y planes, y de examinar algunos posibles objetivos que debieran perseguirse en esta materia, el Seminario discutió el sentido que podría tener esta incorporación en sistemas de planificación como los que existen en América Latina. A continuación se resumen los puntos principales de esta parte de las deliberaciones.

El contenido básico de aquella vinculación no puede ser de carácter meramente formal. Estando destinada a lograr metas determinadas de desarrollo e integración, se entendió que lo que se requiere coordinar, más que los aspectos técnicos de los planes, son los aspectos de la propia política de desarrollo. Por supuesto que para ello será necesario encarar ciertos factores técnicos que hagan posible dicha coordinación sustantiva.

Aparentemente no sería necesario armonizar todos los aspectos de la política de desarrollo que están contenidos en los planes de cada uno de los países. En cambio, la coordinación debe entenderse en un sentido limitado y específico, abarcando concretamente sólo aquella parte de las políticas nacionales de desarrollo que tiene relación directa con el proceso de integración y en la cual las decisiones de cada uno de los países inciden o son influidas directamente por hechos o decisiones que ocurran en los demás países del área. Se señaló que la vinculación de planes y la coordinación de políticas constituyen un planteo de largo plazo, a alcanzar sobre la base selectiva indi-

cada. En el caso de los países centroamericanos esa coordinación se ha centrado inicialmente en los sectores de infraestructura y en las industrias de alcance regional, bajo el supuesto de que el resto de las economías sería inducido por esta coordinación parcial. En cualquier caso, pareció que la coordinación de planes podría en un comienzo avanzar definiendo las políticas aplicables a los sectores cuyo desarrollo se intenta coordinar. Estas políticas configurarían un programa específico de armonización incorporado directamente en los planes de desarrollo.

En el Seminario se observó que los acuerdos de complementación previstos en la ALALC para las industrias de tipo regional pueden constituir elementos importantes de esa coordinación. En efecto, dichos acuerdos tienden al diseño de una política regional de desarrollo para cada uno de los sectores, teniendo en cuenta la evolución futura de la demanda, las formas más económicas de satisfacerla, los criterios de equilibrio entre países, etc. Además, de esos acuerdos podrían derivarse las medidas crediticias, fiscales, cambiarias, que sería necesario incorporar a los planes nacionales para alcanzar los objetivos de complementación industrial perseguidos.

También podrían ser objeto de coordinación de planes los programas de modernización, adaptación a la mayor competencia o reconversión de sectores tradicionales que fuera necesario encarar con motivo de la integración. Este sería el caso de aquellos sectores económicos de los países que en virtud de haber operado largos años con muy poca o ninguna competencia externa, se desempeñan en condiciones competitivas desfavorables por problemas relativos a la antigüedad del equipo, a la provisión de insumos, a la dotación de infraestructura, a la organización de la producción o de los mercados, a la mano de obra, etc. Para estos casos se pueden adoptar en los planes programas específicos que mediante medidas de apoyo crediticio, asistencia técnica, for-

mación de mano de obra, inversión en infraestructura, etc., tiendan a colocar a estos sectores en condiciones competitivas más favorables con relación al resto de América Latina.

La programación de la infraestructura abarca dos aspectos principales. El primero es la infraestructura de interconexión destinada a crear una red mínima de vinculación entre las regiones principales de los distintos países, de modo que el transporte y las comunicaciones cumplan con condiciones mínimas de economicidad y eficiencia para servir el propósito de lograr una integración económica efectiva. Para el diseño de esta red parece requerirse tener en cuenta las orientaciones principales del conjunto de los programas específicos a que ya se ha hecho referencia y del resto de los sectores económicos captados en los planes.

El segundo aspecto lo constituye la infraestructura destinada a proporcionar condiciones de crecimiento adecuado para los países y regiones de menor desarrollo relativo, que en virtud de carecer actualmente de ella están en situación desventajosa con respecto a otras áreas y países. Para atraer hacia ellos proporciones adecuadas de la nueva actividad que se cree por virtud de la integración, colocándolos en condiciones de creciente competencia respecto a los centros más desarrollados de América Latina, podría requerirse dotarlos de la infraestructura de transporte, energía, agua, vivienda, escuelas, etc., necesaria. La transformación de algunos centros de estos países en futuros polos dinámicos y la concentración en ellos de las inversiones de infraestructura con el objeto de abaratar la inversión evitando la dispersión que la encarezca, implicaría un esfuerzo de planificación y desarrollo de largo plazo y entrañaría la necesidad de coordinar planes entre países.

Los programas destinados a apoyar los esfuerzos que hagan los países de menor desarrollo relativo para compensar su desventaja inicial, además de com-

prender inversiones en infraestructura, incorporarían nuevas actividades productivas tanto en los sectores de interés regional como en aquellos otros que son tradicionales para los países más industrializados del área pero que pueden tener carácter dinámico para los menos desarrollados. Algunos de estos sectores más tradicionales pueden tener ventajas peculiares en esos países. En efecto, pueden utilizar materias primas producidas en condiciones económicas y aprovechar también cierta experiencia y organización ya existentes en la producción de estos tipos de bienes, incorporando así un valor agregado sensiblemente mayor a bienes que actualmente se exportan como materias primas.

Por otra parte, es posible que, en muchos casos, el efecto indirecto que estos sectores tengan sobre el conjunto de la economía a través de su demanda de materias primas y bienes intermedios les otorgue un efecto multiplicador total bastante mayor que su sólo efecto directo, y que ello signifique una ventaja adicional. El contenido de mano de obra de algunos de estos sectores puede ser relativamente elevado, en algunos casos proporcionalmente mayor que el de grandes industrias regionales y por lo tanto el efecto ocupacional puede ser mayor. También lo sería entonces la consecuencia positiva que tengan sobre el resto de la economía, a través de la demanda de bienes de consumo que realice esta mano de obra.

Otro elemento de esta coordinación de políticas de desarrollo y de inversiones y de integración, sería un marco general en el que se situasen todos los elementos anteriores. El proceso de integración debe tener ciertos objetivos para el conjunto de América Latina y para grupos de países, y objetivos que se traduzcan en metas de crecimiento adicional. Esos objetivos se pueden formular en términos de estructura económica más adecuada y de un mayor dinamismo del proceso de crecimiento, y por esta razón se refieren al conjunto de la economía de cada uno

de los países y de América Latina en su totalidad y no sólo a sectores específicos.

Para cada uno de los sectores que sean objeto de acuerdos de complementación, o para los acuerdos de programas fronterizos o de integración parcial por grupos de países, pueden fijarse objetivos y orientaciones específicos en forma tal que el conjunto de estos acuerdos vaya conduciendo a ciertas metas globales consideradas como factibles. Ciertos objetivos de equilibrio regional, que faciliten a todos los países posibilidades adicionales de crecimiento, sólo pueden fijarse al nivel de un conjunto de sectores que sean objeto de coordinación. Es posible que un esquema de especialización regional al nivel de cada uno de los sectores no conduzca a un equilibrio en la distribución de la actividad económica entre países. Sería precisamente objetivo del marco general procurar que el conjunto de los sectores o de las políticas sectoriales tendiera hacia ciertas metas de equilibrio, aunque cada uno de ellos tomado aisladamente no las satisficiera. Por otra parte, para programar el crecimiento de este grupo de sectores y de actividades se precisa alguna perspectiva de las posibilidades de desarrollo futuro del área, la cual se podría derivar de dicho marco general.

Desde el punto de vista técnico, en el Seminario se consideró que la coordinación de planes requeriría trabajar a dos niveles convergentes: *a)* el nacional, de modo que la consideración de los problemas esté estrechamente vinculada con la realidad y las necesidades de los distintos tipos de países, y *b)* el regional, por cuanto para la formulación de su propio plan, cada país requiere un marco de perspectivas acerca del desarrollo integrado del conjunto del área, el cual podría ser formulado por los mecanismos de integración.

Complementando el marco regional, cabría elaborar marcos subregionales para problemas que sean de interés de algunos grupos de países en lo relativo a sectores productivos de mercado subregional, a des-

arrollo fronterizo y a ciertos tipos de infraestructura. Es el caso de industrias como la textil, en las que el tamaño del mercado requerido para operar eficientemente no es de alcance regional, pero que se prestan a acuerdos de especialización entre grupos de países con el propósito de abastecer su demanda con pleno aprovechamiento de las economías de escala que permite un cierto grado de especialización. Ello entraña la coordinación de metas de producción entre los empresarios de los países respectivos.

Los programas de desarrollo fronterizo presentan un caso especial de coordinación de planes. Tienden a promover el desarrollo de zonas que, por estar situadas en las fronteras de dos o más países, haber estado divididas en jurisdicciones políticas distintas o por encontrarse aisladas de su respectivas economías, no han aprovechado las posibilidades de crecimiento que su integración permitiría. Son ejemplo de ello los trabajos que en este sentido está realizando el BID, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación, en las fronteras Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana. También podrían serlo las cuencas hidrográficas que se hallan sobre el límite de varios países de América Latina. En cada uno de estos casos correspondería diseñar una política de desarrollo, determinar las medidas que son necesarias para llevarla a cabo y definir acuerdos entre los países interesados en estas medidas.

Se subrayó en el Seminario que la visión y los procedimientos de la planificación son útiles para sistematizar el análisis y encauzamiento del proceso de integración. Aunque se cuenta con importantes elementos de diagnóstico referentes al proceso de integración y al papel que puede desempeñar dentro del crecimiento de los países, se podría contribuir a facilitar la adopción de decisiones relativas a esa integración mediante el esclarecimiento de las relaciones entre ella, la estructura económica y el proceso de desarrollo.

**impreso en vox, s. a.  
necaxa 24 - méxico 14, d. f.  
dos mil ejemplares  
30 de junio de 1975**