



NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

C. A.

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/CONF.20/L-13
noviembre de 1965

ORIGINAL: Español

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y
LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION Y SU VIGENCIA
EN AMERICA LATINA

Carlos Matus

30 (A) 1981

CHICAGO, ILL.

1981

1981

1981

PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA

C. 1

ST/ECLA/CONF.20/L-13

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Problemas previos a la definición del concepto de sistema de planificación	1
III. El concepto de sistema de planificación	5
IV. Algunos problemas de estrategia y táctica en la implantación de sistemas de planificación	17
V. Diagnóstico de los principales problemas de la planificación en América Latina	23

EXPERIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE
PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

I. INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es presentar una serie de observaciones, experiencias e ideas, que se han venido recogiendo en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, sobre los problemas y los progresos de la planificación en América Latina. No pretende, por lo tanto, sentar juicios definitivos sobre el problema, sino que expresar opiniones que deben ser discutidas y en muchos casos investigadas en el terreno. Refleja si, una preocupación sobre el curso futuro de la Planificación en América Latina.

El trabajo comienza con un análisis sobre el concepto de sistema de planificación, con el fin de precisar su contenido. Aunque el concepto de sistema de planificación puede ser ampliado y mejorado en su formulación, creemos que es útil su presentación para el análisis posterior que se hace en este trabajo en el que se intenta un estudio muy general sobre la definición de una estrategia y táctica en la implantación de sistemas de planificación y un diagnóstico de las principales deficiencias que se observan en la planificación en América Latina. Este último aspecto, se aborda comparando el esquema conceptual elaborado, con la realidad latinoamericana.

II. PROBLEMAS PREVIOS A LA DEFINICION DEL CONCEPTO
DE SISTEMA DE PLANIFICACION

El concepto de sistema implica la existencia completa de una serie de elementos esenciales unidos o regidos por alguna forma regular y racional de interdependencia, constituyendo de esa manera el conjunto

/de los elementos

de los elementos parciales un todo de funcionamiento coherente. La existencia de un sistema implica pues una serie de requisitos. En primer lugar, la lista de elementos esenciales debe ser completa en relación a las funciones que el sistema está destinado a cumplir. En segundo lugar, los elementos componentes deben estar unitariamente diseñados en forma racional, pero esta misma condición está subordinada al ensamblaje armónico y coherente del todo. Es decir, debe existir una racionalidad del conjunto, sin la cual es imposible juzgar la racionalidad unitaria. En tercer lugar, las formas de racionalidad deben ser regulares, no pueden ser esencialmente cambiantes. En otras palabras las normas de coherencia del sistema deben en cierto sentido constituir una rutina, pues son las que definen las características del mismo. El cambio de dichas normas, implica un cambio del sistema. En cuarto y último lugar el concepto de sistema es dinámico, en el sentido de que es el funcionamiento armónico lo esencial de su existencia, y no la mera racionalidad estática de su concepción mostrada en buenas leyes o reglamentos y bien diseñadas estructuras administrativas.

En teoría, un sistema de planificación, un sistema tributario, un sistema de contabilidad, etc., debe cumplir con los requisitos señalados anteriormente aunque cada uno en un plano de generalidad diferente. Ahora bien, estos sistemas no se producen espontáneamente en forma coherente; su racionalidad debe ser fruto de un esfuerzo conciente llamado a superar numerosos obstáculos y a captar positivamente la experiencia generada en su funcionamiento experimental.

Precisar y analizar el concepto de sistema de planificación, requiere del esclarecimiento de algunas interrogantes tales como: ¿cuáles son las funciones esenciales de un sistema de planificación? ¿cuáles son los elementos esenciales capaces de cumplir esas funciones y, por lo tanto, cuáles deben integrar el sistema? ¿cuál es nuestro concepto de planificación, problema previo a la precisión de las funciones del sistema?

Parece elemental definir lo que pretendemos con la planificación,

/cuando el

cuando el objeto a definir tiene ya varios años de vida, aunque difícil e incompleta. Sin embargo, creemos útil construir los argumentos partiendo desde lo elemental.

Existen dos conceptos bien definidos sobre la planificación: el primero la ve como el método racional para controlar total o casi totalmente la economía, sustituyendo las fuerzas del mercado en las decisiones de producción. El segundo concepto considera la planificación, en mayor o menor grado, como un simple medio de armonizar las decisiones económicas, de ayudar a los empresarios a ver más allá de su empresa y por medio de ese mayor conocimiento contribuir a que sus decisiones, racionales desde el punto de vista individual, puedan llegar además a ser racionales desde el punto de vista social.

La planificación en la mayoría de América Latina no está orientada bajo ninguno de esos dos conceptos, y este es un hecho independiente de la posición política del sujeto que analiza la situación. ¿Cuál es entonces el concepto de planificación que tiene vigencia en América Latina? ¿está bien definido ese concepto? Aquí llegamos a un punto complejo, pues existen razonables dudas sobre si ese concepto puede ser uniforme para los diversos países de la región.

Existen, sin embargo, rasgos comunes sobre el concepto de planificación en América Latina, y sus rasgos comunes difieren, aunque sea sólo temporalmente, de las dos concepciones mencionadas. En primer lugar, el hecho de que en el mundo hayan países más desarrollados y otros mucho menos desarrollados e inconformes con su situación, implica que las economías de estos últimos estarán por mucho tiempo sometidas a una presión intensa, destinada a acortar distancias. Frente a esa situación, la planificación simplemente armonizadora de las fuerzas del mercado aparece como absolutamente insuficiente para lograr ritmos de crecimiento que permitan disminuir las tremendas diferencias de ingreso entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado.

En segundo lugar, las economías subdesarrolladas muestran vicios estructurales desde su génesis como naciones, vicios que distorsionan

/seriamente la

seriamente la eficacia de funcionamiento del mecanismo del mercado y limitan el desarrollo. Por estas razones, la planificación en América Latina pretende ser un método para abordar racionalmente dichos cambios de estructura. No se trata por lo tanto de planificar dentro de los marcos institucionales y económicos vigentes, sino que de empezar por planificar la forma de lograr el cambio de esos marcos.

En tercer lugar, por razones muchas veces señaladas, la racionalización del proceso de desarrollo al nivel nacional aparece estrictamente ligada a la política económica regional. En esta forma, la planificación al nivel nacional, llamada a gestar cambios de estructura, a acelerar drásticamente el ritmo de crecimiento y por ello necesariamente caracterizada por una fuerte e importante acción del Estado, debe ser armonizada con la política de integración económica. Y esta política de integración económica debe realizarse entre países de muy diverso nivel de desarrollo, que nunca tuvieron un intercambio comercial importante entre ellos, y en que lo fundamental es la creación de nuevas bases de intercambio sustituyendo importaciones desde fuera del área y no la simple liberalización del comercio interregional. Estos problemas dificultan el encuentro de fórmulas que hagan técnica y políticamente viables una planificación necesariamente fuerte al nivel nacional y una integración económica que conlleve renunciamentos a ese mismo nivel. La planificación en América Latina, por las razones señaladas, toma en esta forma características especiales, que podríamos sintetizar como sigue:

a. La planificación en América Latina no puede limitarse a producir armonía en las decisiones económicas rutinarias, productos de un marco institucional vicioso, sino que abarcar la programación del cambio de ese marco institucional.

b. La planificación no puede limitarse a contribuir a coordinar solamente las acciones económicas parciales a fin de garantizar un equilibrio y una consistencia que el libre juego de las fuerzas del mercado no pueden lograr, sino que fundamentalmente forzar el ritmo de desarrollo de la economía más allá de lo que provee el curso natural de los

acontecimientos y alterar la repartición de los beneficios de su crecimiento a fin de ajustarlos a los criterios político-sociales vigentes;

c. La planificación, como consecuencia de lo anterior, implica un control importante pero limitado de las actividades privadas, siendo la participación estatal decisiva para el logro de los objetivos;

d. La planificación usa del mecanismo del mercado, pero al mismo tiempo emplea medios de corrección de los resultados de las fuerzas del mercado (control sobre precios, salarios, tipo de cambio, regulaciones físicas, etc.) para definir la asignación de recursos y lograr objetivos sociales;

e. La planificación al nivel nacional debe ser conciliada con la política de integración regional; y tal conciliación no puede ser espontánea o natural sino que el resultado de un diseño inteligente.

Los sistemas de planificación latinoamericanos no responden estrictamente a las funciones ya señaladas, ya que es evidente que en unos casos la planificación es un acto asistemático de exteriorización formal ajeno a las grandes decisiones y en otros la sustancia de la planificación no guarda relación con el diagnóstico de los problemas.

III. EL CONCEPTO DE SISTEMA DE PLANIFICACION

Un sistema de planificación implica la vigencia real de una serie de mecanismos destinados a cumplir funciones esenciales. La existencia formal de dichos mecanismos no asegura necesariamente su vigencia, y a su vez, esta última no exige necesariamente la formalidad institucional. La formalidad institucional debe ser la exteriorización de un espíritu y de un proceso real que le da vida práctica y por lo tanto, lo que es sustancial es esa fuerza de convicción que impulsa el proceso. Caben entonces las preguntas: ¿Hasta donde la preocupación por el progreso de la planificación debe concentrarse en la estructura administrativa y en los sistemas de organización para la planificación? ¿Acaso las deficiencias de organización no son producto de la falta de ese espíritu que

nace del convencimiento íntimo de la utilidad de la planificación como método de gobierno? ¿No debemos pensar mucho más acerca de las causas que originan esa falta de convicción? ¿Es que hemos errado nuestra forma de actuar en nuestro trabajo de difundir la planificación? ¿o la planificación, por modesta que sea en sus objetivos, sólo puede tener vigencia real bajo condiciones socio-políticas muy especiales? Todas estas son preguntas que justifican una discusión seria, pero ello está fuera del alcance de este trabajo necesariamente general. Sin embargo, seguramente sus respuestas nos indicarían que en la aceptación de la planificación en América Latina hay mucho de formalismo. Al formalismo se llega por dos caminos: por la rutinización lenta y por la moda. En el primer caso, el espíritu o la sustancia crea la forma y lentamente la forma se sobrepone a la sustancia y absorbe el espíritu. Esto pasa muy comunmente en las religiones, pero dicho proceso no es ajeno a las organizaciones administrativas ni a los conceptos económicos. Por el segundo camino se llega directamente a la forma, pues el espíritu no es un requisito de su creación. La planificación como moda es pues un formalismo sin espíritu y desgraciadamente el panorama latinoamericano muestra muchas de las características de este último caso. Por ello, es más importante que nunca reabrir ampliamente la discusión sobre la planificación, lo que pretendemos con ella, cuáles son las condiciones para que opere con eficacia, y, porqué no también, discutir la forma que debe tomar, en términos de un sistema y de una organización que opera ese sistema. La única diferencia con el pasado, es que ahora podemos hacer esta discusión con mucha más conciencia de las limitaciones prácticas que tienen los sistemas formales, con un mayor sentido de urgencia por investigar las causas de la lentitud de los progresos reales y revisar en consecuencia nuestros métodos de trabajo.

La necesidad de actuar racionalmente en los asuntos de gobierno, de decidir con plena conciencia de las alternativas y resultados de ellos, de llevar adelante los cambios de estructura que son necesarios, etc.,

/es el espíritu

es el espíritu que impulsa o puede impulsar a la planificación. Ese espíritu puede llevar formalmente a la creación de un sistema de planificación y de una organización administrativa y social que lo opere. Bajo el supuesto, no siempre real, de que dicho espíritu existe, el objeto de este trabajo es definir en términos generales ese sistema, analizar la estrategia y táctica de su implantación, y diagnosticar las fallas de los sistemas de planificación existentes en América Latina.

En trabajos anteriores, se ha definido con alguna precisión lo que entendemos por un sistema de planificación. "... el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras, y el cumplimiento de las mismas en el pasado. "... un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realice como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones" ^{1/}.

"Un sistema de planificación exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas; 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. Un sistema de planificación constituiría también, dentro

1/ Véase: Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la Programación del Desarrollo y el Presupuesto Fiscal (E/CN.12/BRW.2/L.5, 1962.

de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la filosofía de la planificación, a fin de que lentamente la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados por el plan.^{2/}

En síntesis, podemos decir, que un sistema de planificación es la expresión formal de un proceso dinámico y armónico de toma de decisiones presentes, en que la racionalidad de éstas se juzga relacionando el pasado con el curso futuro programado para la economía, y en que la sociedad participa organizadamente tanto en el proceso de decisiones inmediatas y mediatas, como tomando responsabilidad directa en su ejecución, y siendo este proceso realizado bajo normas preestablecidas de funcionamiento arraigadas en la organización administrativa pública. Los planes y las decisiones son así producto de un mismo y único sistema de gobierno.

Esta breve definición general destaca varios aspectos. En primer lugar enfatiza el hecho de que se trata de un proceso de toma de decisiones presentes. El objeto de la planificación es fundamentar la acción gubernamental presente, porque las decisiones presentes tomadas en períodos continuados constituyen la materialización de un futuro programado. En otras palabras, hoy es el futuro de ayer, y la materialización de ese futuro es materia exclusiva del presente. Sólo se ejecuta lo que se decide para hoy; lo que se decide para mañana sólo se programa y se ejecutará cuando termine hoy y comience mañana para ser hoy nuevamente. Por lo tanto, si la planificación pretende tener vigencia real su preocupación principal es el presente.

2/ Progresos en materia de planificación en América Latina, E/CN.12/677, 1963.

En segundo lugar, 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. El corto y largo plazo son pues complementarios y no alternativos en materia de planificación. No podemos juzgar la racionalidad de dar en 1965 matrículas para una escuela de ingenieros a 200 jóvenes si no sabemos aproximadamente cuántos necesitará el país en 1972, fecha en que terminarán su carrera. Pero tampoco tiene mucha utilidad fijar una meta de matrícula de X número de jóvenes para 1972, si cuando esa fecha futura se convierta en presente, la decisión se toma atendiendo a factores ajenos a los planes trazados. En otras palabras, la decisión de corto plazo sólo tiene racionalidad en términos de su coherencia con el curso futuro programado de la economía, y a su vez, la programación del curso futuro de la economía sólo tiene utilidad práctica si influye en las decisiones de hoy, y si los programas diseñados para mañana se transforman periódicamente en acciones.

En tercer lugar, nuestro concepto indica que en este proceso dinámico y armónico de toma de decisiones presentes y formulación de programas futuros debe participar organizadamente la comunidad. Con este requisito de la participación popular en el proceso de planificación se ha abusado verbalmente y se ha precisado muy poco sobre las formas concretas que puede tomar dicha participación. En todo caso, según este requisito, la planificación no puede ser un acto técnico aislado de la sociedad.

En cuarto lugar, se señala que el proceso de planificación debe realizarse acatando normas preestablecidas de funcionamiento arraigado en la organización administrativa pública. Esto significa que las diferentes fases del proceso de planificación son armonizadas mediante una asignación clara de tareas e itinerarios a 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. Se trata en resumen del plan para producir los planes y las decisiones, pero un plan de carácter

permanente arraizado en la organización del aparato administrativo.

En quinto y último lugar, se expresa que los planes y las decisiones deben ser producto de un mismo sistema, o de sistemas perfectamente coordinados que forman parte de un sistema más general de gobierno. Esta última parte, enfatiza nuevamente el carácter esencialmente práctico de la planificación, exigiendo que los mecanismos de formulación de programas estén estrechamente ligados a los mecanismos de decisión y operación.

Ahora bien, las breves explicaciones anteriores ayudan a comprender el sentido de un sistema de planificación, pero son evidentemente muy generales. Debemos traducir las funciones generales del sistema en término de MECANISMOS integrantes del mismo.

En el cuadro N° 1 se presenta un intento de identificación de los principales mecanismos componentes de un sistema de planificación. Dicha lista, con ligeras variantes, se basa en trabajos anteriores de la Secretaría de la CEPAL^{3/}. Se distingue en este cuadro cuatro tipos de mecanismos: a) mecanismos de orientación; b) mecanismos de decisión y operación; c) mecanismos de ejecución; y d) mecanismos de información.

Estos mecanismos cumplen funciones esenciales. Los mecanismos de orientación responden a la necesidad de proveer permanentemente a un país de una estrategia bien definida de desarrollo capaz de guiar las acciones presentes. Mecanismos de este tipo son los planes de mediano y largo plazo, ya sean generales o parciales, los planes de integración interregional a mediano y largo plazo, los diseños preliminares de proyectos, etc.

Los mecanismos de decisión u operación cumplen la tarea de transformar la estrategia diseñada en una táctica para el presente. En esta categoría están los Planes Anuales Operativos, como plan general, y diversos planes que detallan sus directivas, tales como los presupuestos anuales de divisas, los presupuestos monetarios anuales, los presupuestos anuales de materiales e insumos básicos, los presupuestos del sector público, etc. La coherencia global de las decisiones está dada por el presupuesto económico

3/ Progresos en materia de Planificación en América Latina.

nacional, y las coherencias sectoriales y parciales por sub-planes del tipo de los mencionados. Los sub-planes tienen como base la existencia de proyectos.

Los mecanismos de ejecución son los que hacen posible la ejecución de las decisiones presentes, llevando a un detalle operativo susceptible de administración las decisiones de corto plazo. Entre estos mecanismos deben destacarse los diseños específicos y detallados de política, así como la administración de los mismos, los programas de ejecución presupuestaria, los programas de ejecución, los proyectos, los mecanismos generales de administración de las decisiones, etc.

Los mecanismos de información, son los llamados a abastecer rutinariamente a todo el sistema de las informaciones estadísticas y de las investigaciones especiales necesarias para que los mecanismos restantes del sistema puedan funcionar. Aquí deben mencionarse los planes de información estadística, según sean continuas, muestrales o censales, y los planes especiales de investigación en el campo de los recursos naturales, de la tecnología e investigación científica, etc.

En el sentido horizontal, el cuadro N° 1 señala aspectos básicos de un sistema de planificación. En la primera columna se identifican los planes. Los planes de mediano y largo plazo son los mecanismos principales de orientación, y contribuyen a definir el marco de los Planes Anuales operativos. Estos planes anuales operativos cubren el sistema de decisiones anuales, aportando la metodología para que éstas se tomen coordinadamente y en función de las orientaciones de largo plazo. La operación de los planes anuales exige de cronogramas de ejecución y de una secuencia de medidas administrativas. Por lo tanto, los mecanismos de ejecución fundamentales o toman la forma de programas mensuales, bimensuales, trimestrales, etc., o de decisiones administrativas no susceptibles de tomar la forma de programas. Los planes de investigaciones tecnológicas y de investigaciones

/de recursos

TIPO DE MECANISMOS	PLANES	PROYECTOS	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNDAMENTAL	FORMA DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN EL PROCESO DE PLANIFICACION	FUNCIONES
= MECANISMOS DE ORIENTACION = Plan de mediano y largo plazo = Planes sectoriales y parciales del mismo carácter = Planes de integración para toda la región o planes parciales de integración a mediano y largo plazo	Planes de mediano y largo plazo	Diseños preliminares de proyectos	= Oficina Central y oficinas sectoriales de la Planificación = Organismos operativos de Proyectos	Representación Popular en los organismos de planificación a diversos niveles	Definición de una Estrategia de Desarrollo para señalar el curso deseado para la economía y probar su factibilidad y consistencia.
= MECANISMOS DE DECISION U OPERACION = <u>Plan Operativo Anual</u> = Planes Anuales sectoriales = Plan de política económica anual = Presupuesto anual de Divisas = Presupuesto Monetario Anual = Presupuesto por Programa del Sector Público	Planes Operativos Anuales	Proyectos con estudios económicos y de ingeniería completos	= Organo central y sectoriales de planificación = Organos básicos de política económica = Toda la administración	Discusión de los Planes Operativos con los ejecutores y los beneficiarios	Traducir las orientaciones futuras en decisiones presentes
= MECANISMOS DE EJECUCION = Programas de ejecución presupuestaria = Mecanismos de generación y evaluación de proyectos específicos con sus programas de ejecución = Acciones administrativas	Programas de ejecución de Planes y Presupuestos	Programas de ejecución de los Proyectos	= Toda la administración	Participación Popular mediante el trabajo directo en la ejecución de obras comunitarias.	Hacer posible la ejecución de las decisiones presentes
= MECANISMOS DE INFORMACION (Para la formulación y el control) = <u>Plan de información estadística para sustentar el proceso de planificación</u> i) Sistema de estadísticas continuas ii) Sistema de estadísticas muestrales iii) Sistema de estadísticas censales = <u>Sistemas especiales de investigación</u> (Recursos Naturales, tecnología, etc.)	Programas Estadísticos y de Investigación	= Programación Estadística = Sistemas de Investigaciones Técnicas y Recursos Nat.	= Oficinas de Estadística = Oficinas de Control = Institutos de Investigación = Oficinas ejecutoras en general	= Canalización de los deseos de la comunidad = Participación Popular en el levantamiento de informaciones básicas	Abastecer rutinariamente a todo el sistema de las informaciones estadísticas y de las investigaciones necesarias
	↓ Mecanismos para la formulación y control de Planes	↓ Mecanismos para la formulación y control de Proyectos	↓ Estructura Administrativa adoptada a las necesidades de la Planificación	↓ Sistemas de Participación Popular	

de recursos naturales, etc., y los planes de información estadística, constituyen la base primaria para la formulación de los planes sustantivos, y también del control de su ejecución.

En la segunda columna del cuadro N° 1 se analiza el mismo proceso en relación a los proyectos. De manera que, si bien no es conveniente hacer una distinción tajante entre planes y proyectos, para el propósito de explicar este esquema conviene identificar, como cosas diferentes, un sistema de planes y un sistema de proyectos ligado a esos planes. Dentro del sistema de proyectos, los mecanismos de orientación están representados por los diseños preliminares de proyectos y aún por simples ideas básicas sobre los mismos, según acompañen un plan formal de mediano o largo plazo o sólo una estrategia general de desarrollo de carácter menos formal desde el punto de vista de la técnica de planificación. Estos diseños preliminares tienen que transformarse en proyectos estudiados tanto desde el punto de vista técnico como económico para formar parte de los planes anuales. La ejecución de estos proyectos, como etapa siguiente, significa llevar al detalle administrativo las acciones necesarias para su construcción o realización. Los mecanismos de información, ya sean estadísticas o investigaciones técnicas, contribuyen al proceso de generación de proyectos en todas sus fases, incluso en la de control de su ejecución.

En la tercera columna se señalan los órganos administrativos que tienen una responsabilidad principal en la formulación, ejecución y control de planes y proyectos. En la cuarta columna se hace referencia a la participación de la sociedad en el proceso de planificación. Con respecto a esto último, el cuadro señala diferentes formas de participación popular, según sea la fase del proceso. En la fase de formulación de orientaciones generales de largo plazo (estrategia de desarrollo), la participación popular puede realizarse mediante una representación efectiva de las organizaciones fundamentales de la sociedad en los órganos consultivos de planificación y en la discusión previa de esas orientaciones en las organizaciones de base. En lo que se refiere a los planes anuales operativos, la

/participación

participación popular es quizás más intensa y difundida, pero más localizada y parcializada. En este caso, el personal de una empresa estatal analiza, discute y sugiere respecto a las metas para el año siguiente de su unidad productiva. Los vecinos de una comuna, analizan, discuten y sugieren sobre lo que desean y es posible realizar el próximo año. Se trata, por lo tanto, de una participación mucho más directa y masiva en los asuntos que más les conciernen. En la fase de ejecución de los planes, la participación popular puede confundirse con la acción popular. La comunidad puede participar en la construcción de escuelas, viviendas, caminos vecinales, obras sanitarias, etc., y por de pronto, con su trabajo remunerado en los centros de producción privada y estatal. Nótese que este planteamiento sobre participación popular en el proceso de planificación responde a una necesidad de complementación con los mecanismos tradicionales de expresión popular por medio de los partidos políticos y los procesos electorales. Donde los mecanismos tradicionales de expresión popular son eficientes, como es el caso de las definiciones generales de política de desarrollo económico y social, la participación popular es representativa y general, y no masiva e intensa. En cambio, en las definiciones anuales y en el proceso de ejecución de los planes, la participación popular puede y debe ser intensa y masiva para llenar un vacío que las formas tradicionales de expresión popular partidaria no cubren.

La concepción ideal y la concepción real de un sistema
de Planificación

El sistema descrito muy someramente en el cuadro N° 1 es una concepción ideal de un sistema de planificación, a la cual pueden oponerse otras concepciones que respondan a necesidades, realidades y objetivos diferentes. ¿Que proporción de este esquema tiene vigencia en América Latina? ¿Que parte del mismo constituye una meta para los países latinoamericanos? ¿Hasta donde es posible, y en que plazo, diseñar sistemas de planificación como el mencionado? ¿Es necesario un sistema de planificación de estas características si el objeto de la misma es rutinario e

/intrascendente?

intrascendente? ¿Que es la planificación latinoamericana en estos momentos?

Para tratar de analizar algunas de estas interrogantes, que ciertamente van mucho más allá de los aspectos formales de un sistema de planificación, conviene estudiar nuevamente el cuadro N° 1, pero en el sentido inverso. Es decir, empezando por examinar las funciones de un sistema de planificación. Las funciones del sistema son elementales y propias de cualquier método de gobierno: trazar orientaciones de acción en el largo plazo, traducir esas orientaciones en metas anuales, proveer los medios de ejecución de esas metas, y mantener un sistema de información capaz de satisfacer las necesidades creadas por la formulación, el control y la ejecución de los planes. En toda organización gubernamental se cubren estas funciones independientemente de que exista un sistema de planificación. Siempre existen lineamientos generales de largo plazo, aunque no en la forma de planes; siempre se toman decisiones anuales sin que necesariamente estas conformen un plan anual operativo en sí, ni guarden relación estricta con la estrategia formalmente trazada; los sistemas de ejecución de las decisiones son inherentes a toda administración pública e igualmente sucede con los mecanismos de información e investigación. El problema consiste, por lo tanto, en que estas funciones se cumplan individualmente con eficiencia y amplitud, y en que la integración entre ellas sea de tal naturaleza que formen un sistema. La planificación, como método, sólo persigue la coherencia entre los mecanismos de orientación, decisión, ejecución e información, así como la eficacia unitaria de cada uno de ellos. De manera, que lo único nuevo que plantea el esquema de planificación frente a los métodos tradicionales de gobierno es el sentido de conjunto y la necesidad de coordinación que debe existir entre los diferentes aspectos o mecanismos de cualquier método de gobierno. En cambio, mirada la planificación, no como método en sí, sino como la racionalización formal de un proceso de cambio económico y social, se llega realmente al fondo de los problemas que encuentra su evolución en América Latina. Si bien existen dificultades técnicas, la raíz del lento

/progreso que

progreso que muestra hasta ahora la planificación se encuentra en la sustancia de cambio que lleva consigo. En aquellos países donde no existe una voluntad de cambio, la planificación puede desarrollarse parcialmente, con gran acento tecnocrático y limitada en sus consecuencias prácticas. No puede ser de otra forma, porque la continuación de las prácticas antiguas y rutinarias de gobierno no hace necesario un método nuevo para juzgar su validez y justificar su prolongación. Por ello, en situaciones como éstas, la planificación nace y se desarrolla con consentimiento político, pero sin apoyo político, lo que a su vez se refleja en deficiencias técnicas de los sistemas de planificación. Por el contrario, cuando la voluntad social de cambio existe, la planificación es sometida a prueba y resulta necesaria para organizar una nueva forma de desarrollo y un nuevo método de gobierno. En este enfrentamiento con lo material, la planificación muestra naturalmente las debilidades propias a sus pocos años de existencia. Aparecen entonces las deficiencias típicamente técnicas, tanto de los métodos como de los hombres llamados a aplicarlos.

Para juzgar entonces los avances de la planificación de América Latina, es necesario comprender que esta se ha estado desarrollando en un medio de serias limitaciones políticas, que su nacimiento ha sido más bien el producto de coyunturas nacionales e internacionales y no una decisión consciente de alterar los métodos de gobierno, y que naturalmente los primeros años de experiencia con un método nuevo están siempre cargados de formalismo, inexperiencia e improvisación. También es necesario considerar que los métodos mismos de planificación están aún incompletos en aspectos tan importantes como la técnica de planes anuales operativos.

Todo lo anterior puede llevarnos a sentar la tesis de que existe una tendencia a magnificar la complejidad técnica de un sistema de planificación. Que dicha tendencia encuentre apoyo en los círculos de oposición material e intelectual a la planificación y se nutre del lento progreso de la misma sin consideración del difícil medio en que se desarrolla. Que la complejidad de la planificación se magnifica aún más, si quienes la critican piensan y creen en procesos rutinarios y tradicionales de desarrollo. Y, que coyunturas políticas internas, tales como situaciones de vacio de poder, empate de poder, cambios políticos trascendentes, permiten a

/veces el

veces el nacimiento de un proceso de planificación rudimentario bajo un medio de consentimiento político, que ayuda a veces al fortalecimiento interno de las oficinas de planificación, pero que deja en la incertidumbre su desarrollo posterior en una fase de apoyo político y de real sometimiento a prueba de su utilidad. Por ello, si bien más adelante el análisis de las experiencias de planificación se realiza desde el punto de vista formal y técnico, debe tenerse en cuenta que buena parte de las deficiencias que hoy muestran los sistemas de planificación son el producto de limitaciones ambientales de carácter más profundo.

IV. ALGUNOS PROBLEMAS DE ESTRATEGIA Y TACTICA EN LA IMPLANTACION DE SISTEMAS DE PLANIFICACION

Un sistema de planificación como el descrito constituye un mecanismo complejo, difícil de crear y operar, ya que requiere de cambios importantes en el método de Gobierno, en la mentalidad de los operadores y en la organización administrativa. Es, por lo tanto, una tarea que debe abordarse por etapas que gradúen progresivamente la intensidad de los cambios. Explícita o implícitamente ha existido una estrategia para crear sistemas de planificación, y esa estrategia, salvo algunas excepciones, ha tenido las siguientes características: a) la planificación se ha tratado de implantar de inmediato al nivel nacional, y no cubriendo primero regiones o estados para llegar finalmente a cubrir todo el país; b) atendiendo a limitaciones políticas 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, y no definiendo las etapas como un proceso de perfeccionamiento gradual de todos los mecanismos simultáneamente; c) se ha preferido dar mayor énfasis inicial a la formulación de planes y no a crear sistemas de planificación en la esperanza de que la experiencia en la formulación sistemática y anormal de ellos cree las condiciones para instaurar sistemas de planificación coherentes; d) se ha dado mayor importancia a la formulación de planes de mediano y largo plazo y muy escasa a la formulación de Planes Anuales Operativos; e) se ha estimado que después de varios años de formación de personal en materia de planificación y de difusión de los métodos de planificación, existen las condiciones mínimas necesarias como para iniciar la implantación por etapas de sistemas de planificación; y f) se ha preferido

/crear

crear inmediatamente organismos nuevos para llevar adelante las tareas de planificación y no asignar tales funciones a ministerios u organismos existentes.

Estos son hechos que conviene analizar para llegar a alguna conclusión sobre su racionalidad, especialmente después de transcurridos algunos años de aplicación de esta estrategia y evaluación de sus resultados.

a) Alternativas en cuanto al grado de cobertura geográfica de los planes

Salvo algunos casos notorios como el de Brasil, y en cierto sentido Argentina y México, se decidió llevar la planificación desde sus primeras etapas al nivel nacional. Cabe la pregunta, sin embargo, de si en varios de los países latinoamericanos no habría sido más fácil encontrar apoyo político y motivaciones suficientes en ciertas regiones o estados, para haber avanzado más rápido y en mayor profundidad en las tareas de la planificación. Ciertamente no se trata de señalar criterios rígidos y generales en un asunto de la complejidad y variedad de éste, sino de señalar que es necesario buscar con mayor flexibilidad las condiciones y el apoyo necesario para hacer progresar la planificación. En este sentido, la planificación regional, como etapa de una estrategia más general, puede tomar mayor importancia en el futuro especialmente en los casos en que el progreso de la planificación al nivel nacional se encuentra detenido, una vez recorrido el camino más fácil de los planes de mediano y largo plazo.

b) Alternativas en cuanto a la creación de los mecanismos del sistema de planificación

La planificación se ha ido abordando en América Latina siguiendo la línea de menor resistencia. Como la oposición a la existencia de los mecanismos de orientación (planes de mediano y largo plazo) sólo puede ser una resistencia intelectual o filosófica, sujeta aún a muchos matices, ella fué vencida después de algunos años de difusión, entrenamiento de personal, declaraciones aprobadas en conferencias internacionales, etc. La existencia aislada o la inexistencia de planes de mediano y largo plazo es pues una cuestión meramente intelectual, que no trasciende a la realidad económica en el corto plazo, aunque ciertamente tiene repercusiones futuras al esclarecer los problemas fundamentales que aquejan a las economías y crear conciencia sobre ellos.

Cumplida la etapa de planes de mediano y largo plazo, algunos países

/como Venezuela

como Venezuela y Argentina están formulando Planes Anuales Operativos y Presupuestos Económicos Nacionales, con el objeto de guiar la acción de corto plazo. Otros países están también empezando a preocuparse del problema, formulando planes bienales como un concepto intermedio entre los planes anuales y los planes de mediano y largo plazo. Los escollos para esta segunda etapa son evidentemente mucho mayores, pues se trata de crear mecanismos de decisión u operación ligados a los mecanismos de orientación. La resistencia que se opone a esta fase es variada y compleja. Por de pronto la decisión de actuar planificadamente es ciertamente política y no intelectual, y los cambios que tal decisión implica van desde los políticos generales hasta los intereses pequeños de los que se habituaron a un sistema de decisiones unilaterales.

Todo indica, por lo tanto, que la estrategia que de hecho se está aplicando se traduce en un cierto orden de precedencia en cuanto a la vigencia formal y coordinada de los diversos mecanismos básicos componentes de un sistema de planificación. El cuadro 2 ejemplifica teóricamente esta alternativa sin pretensiones de representar exactamente la realidad de los hechos.

CUADRO N° 2

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
- MECANISMOS DE ORIENTACION	- Mecanismos de orientación	-Mecanismos de orientación
	- Mecanismos de decisión u operación	-Mecanismos de decisión u operación
		-Mecanismos de implementación
		-Mecanismos de información

/Naturalmente que

Naturalmente que esta estrategia impuesta por los hechos tiene serias limitaciones, que se analizan en detalle en la parte final de este trabajo. La principal limitación reside en el hecho de que en las primeras etapas no existe un sistema de planificación. Sólo con la culminación del proceso la planificación llega a tener una vigencia real. Esta estrategia no cumple, por lo tanto, con el requisito básico de que cada etapa apoye y abra el camino a la siguiente. La existencia aislada de planes de mediano y largo plazo, producidos por oficinas de planificación aisladas a su vez de la administración y de los grupos de decisión, formulados sin el apoyo político necesario, ciertamente no prestigian la tarea ni le abre posibilidades promisorias a su continuación.

Una alternativa mucho más lógica se presenta en el cuadro N° 3, a continuación.

CUADRO N° 3

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
PERFECCIONAMIENTO GRADUAL Y SIMULTANEO DE TODOS LOS MECANISMOS		
a) Cobertura creciente de los planes - - - - -		
b) Precisión y detalle creciente de los planes - - - -		
c) Adaptación progresiva de la organización a las nuevas modalidades de Gobierno		

En esta alternativa, desde la primera etapa existen todos los mecanismos esenciales del sistema, pero su forma es rudimentaria para ir gradualmente perfeccionándose en las etapas siguientes. En este caso, la planificación, aunque rudimentaria, tiene vigencia real desde un principio, y por lo tanto demuestra su utilidad desde el primer instante. Cada etapa facilita así el logro de la siguiente.

Naturalmente, que esta segunda alternativa requiere condiciones político-ambientales más exigentes que la anterior, y por lo tanto su uso es

/más limitado.

más limitado. Cabe de todos modos la interrogante sobre la utilidad de la primera alternativa, considerando especialmente los riesgos de desprestigio que lleva consigo después de cumplida una primera etapa de formación de conciencia.

c) Alternativas de énfasis en cuanto a sistemas y planes

La realidad también nos indica que los países han prestado mayor atención a la formulación de planes que al diseño y funcionamiento de sistemas coherentes. Este hecho tiene explicaciones razonables. En primer lugar, el sistema de planificación implica institucionalizar un proceso, y ello es de difícil digestión política si el proceso no ha demostrado previamente su utilidad. En segundo lugar, la experiencia en el proceso de planificación aparece como indispensable y previa a su normación e institucionalización relativamente estable. Y, en tercer lugar, muchos países se ven urgidos a contar con planes de desarrollo por razones de financiamiento internacional. Por estas razones, la estrategia en este aspecto aparece como razonable. Sin embargo, a pesar de que algunos países lleven varios años en las tareas de planificación, no hay síntomas de que caminen hacia la creación de verdaderos sistemas de planificación. Lo que debe preocuparnos en este caso no es entonces el énfasis en los planes, que aparece como tácticamente correcto de acuerdo a las circunstancias comunes a los países de la región, sino que la posibilidad de un estancamiento al nivel de la primera fase.

d) Alternativas de énfasis en cuanto al carácter de los planes

Dentro de la prioridad dada a la formulación de planes, aunque no sea por decisión consciente, la preocupación ha estado concentrada en los programas de mediano y largo plazo. Por razones explicadas anteriormente y que se detallan en los capítulos siguientes, este planteamiento no aparece como razonable. Los mismos argumentos dados para el punto b) son válidos para este caso.

e) Alternativas de acción en el tiempo. Asesoría versus capacitación y difusión

Muchas veces se dice que los países latinoamericanos no están maduros

/para la

para la planificación y que las condiciones político-ambientales no permiten abordar seriamente estas tareas. Este planteamiento conduce a postergar las tareas de creación de sistemas de planificación y a centrar la preocupación presente en la capacitación de personal en esta materia y en la difusión de las ventajas de la planificación. En términos de las tareas del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el problema se plantearía entonces como Asesoría versus Capacitación. No puede dejar de reconocerse que el ambiente para la planificación no es fácil y que la incomprensión es todavía mucha. Pero, la situación no es tan extrema como para entregar la tarea de dar los primeros pasos en el campo práctico de la planificación a otras generaciones. Además, donde no es posible la planificación al nivel nacional puede quizás serlo al nivel regional, y donde no es posible la planificación general pueden existir condiciones para planes parciales o para tareas de pre-planificación, en la forma que se define más adelante.

f) Alternativas de institucionalización del mecanismo central de planificación

Se dijo anteriormente, que las funciones de planificación se entregan generalmente en América Latina a organismos nuevos que pasan a llamarse Secretarías, Oficinas o Direcciones de Planificación. Este planteamiento ha tenido la ventaja formal de darle institucionalidad clara a una nueva función del Estado, y si los sistemas de planificación tuvieran vigencia real en los términos ya definidos, ciertamente que la decisión de crear nuevos organismos, con una jerarquía adecuada para desempeñar la función central de planificación, es correcta. Sin embargo, dentro del cuadro general de las deficiencias en que se desenvuelve la planificación en América Latina, la creación de organismos nuevos para llevarla adelante ha contribuido a su aislamiento y esterilidad, dejando a dichos organismos huérfanos de apoyo político y de conexiones con los centros ejecutivos de la administración estatal. No se trata aquí de aventurar la tesis, a veces sostenida, de que la naciente planificación debería surgir al amparo de un ministerio o de un organismo autónomo fuerte que la respaldara en sus

/planteamientos.

planteamientos. Se trata sólo de señalar que una estrategia practicable no siempre puede respetar en sus primeras etapas la estética formal que presenta la culminación de un proceso. Se trata de un problema complejo en que debe hacerse mucho aún por asimilar las experiencias actuales para trazar un camino razonablemente seguro.

El esquema conceptual presentado hasta ahora será útil para continuar el análisis en el terreno de los problemas concretos que encuentra la planificación en América Latina.

V. DIAGNOSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

En el período comprendido entre los años 1958 y 1965, que abarca las primeras experiencias de CEPAL por medio de los grupos Asesores y posteriormente del Instituto y del Comité Tripartito, se ha realizado un progreso notorio en los países latinoamericanos en materia de planificación. Este progreso ha sido más intenso en ciertos países y en ciertos aspectos del proceso de planificación. El primer punto se ha traducido en un aumento de las diferencias regionales en cuanto a disponibilidad de personal entrenado y eficacia global de las operaciones gubernamentales, hecho que siendo limitante del progreso regional abre, sin embargo, las posibilidades de un intercambio beneficioso de experiencias entre los países de la región en el campo de la planificación del desarrollo. El segundo punto, es evidencia de una cierta desarticulación entre los mecanismos integrantes de los sistemas de planificación en cada país, lo cual señala la necesidad de concentrar los esfuerzos de ayuda regional en los mecanismos más deficientes de dichos sistemas a fin de darles la armonía de que hoy carecen.

Entre las fallas principales que presentan los sistemas de planificación latinoamericanos deben destacarse:

a) Una cierta despreocupación por los mecanismos operativos de los sistemas de planificación. Esto se refleja en una falta casi total de planes anuales operativos que se traduzcan en metas inmediatas y políticas

/consecuentes con

consecuentes con la estrategia de desarrollo establecida en los planes de mediano y largo plazo. Las causas de este fenómeno son complejas, pues en ello influyen fundamentalmente factores de orden político interno de los países. Un plan de largo plazo no compromete necesariamente la acción de los gobiernos ni obliga a una racionalización de los métodos por los cuales se toman las decisiones de corto plazo. En cierto sentido los planes de mediano y largo plazo resultan en muchos casos declaraciones de principios y no programas de acción. Sin embargo, sería exagerado atribuir exclusivamente a causas de orden político interno la ausencia de planes anuales operativos. También ha contribuido a ello la inexistencia de una metodología clara para la formulación de las metas anuales y el diseño de la política económica consecuente con dichas metas. La inexistencia de dicha metodología ha implicado a su vez que la asesoría prestada a los países tenga también un énfasis marcado en la elaboración de planes de mediano y largo plazo, contribuyendo, por lo tanto, más bien a acentuar el problema ya señalado. De lo anterior se desprende claramente que es urgente acelerar la investigación en materia de metodología para la formulación de planes anuales y el diseño de políticas económicas para poder así dar un mayor énfasis a este tipo de tareas en los futuros trabajos de asesoría.

b) 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, por las siguientes razones:

i) Porque el presupuesto del Gobierno Central y de los entes descentralizados se formula en base a 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 de un plan anual de acción con vigencia para el mismo período presupuestario y en el cual estén expresadas las políticas de salarios, precios, nivel del tipo de cambio, expansión crediticia, etc., como única forma de que la política anual para

/la economía

la economía en su conjunto sea consistente con la política presupuestaria del sector público.

ii) Porque 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 formulación 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 proveen ni 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 anuales del plan de mediano o largo plazo por razones tales como: 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 (huelgas, aumento de la desocupación, catástrofes, etc.); 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 de ninguna manera como el único antecedente 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

incompleto de cobertura de las reformas presupuestarias. Por lo general, la introducción del sistema de presupuestos por programas se ha iniciado empezando por el gobierno central, y, en muchos casos, dichas reformas han quedado limitadas a dicho sector. Con ello se ha dejado de lado a los entes descentralizados y a las empresas públicas, donde la coordinación entre planes y presupuestos es de mayor importancia. En muy pocos casos los sistemas presupuestarios por programas se han aplicado a las empresas públicas, las que en términos de recursos e importancia en el cumplimiento de las metas generales de desarrollo son más trascendentales que la esfera tradicional del estado.

Ciertamente es posible una coordinación entre planes y presupuestos en ausencia de sistemas de presupuestos por programas, pero las posibilidades de coordinación son menores en esas circunstancias y los métodos y medios de coordinación más complicados y generalmente en la esfera informal de las relaciones personales. Queda, por lo tanto, una importante tarea por realizar en el campo de los sistemas presupuestarios, ampliando las coberturas de los mismos a todo el sector público y estableciendo clasificaciones de programas y actividades que faciliten la coordinación con los planes anuales operativos. También debe tenerse presente que en varios casos la introducción del sistema de presupuesto por programas ha implicado una importante ordenación formal en la presentación de los presupuestos, pero no necesariamente una programación racional de los gastos públicos, lo que en algunos casos se refleja en la aprobación de presupuestos discordantes con los planes pero en consulta con las oficinas de planificación, y en otros, los presupuestos se formulan y aprueban al margen de dichas oficinas. Finalmente, no es posible ignorar que hasta ahora el énfasis de las reformas presupuestarias se ha puesto en las fases de la formulación de los presupuestos, y los procesos de ejecución y contabilización presupuestaria han quedado relativamente al margen de tales reformas. Este hecho también limita las posibilidades de coordinación entre 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

los logros y en definitiva dificulta la futura coordinación entre planes y presupuestos ante la inexistencia de una base de evaluación permanente de las experiencias anteriores.

- c) Ausencia de sistemas estadísticos de información diseñados de acuerdo a las necesidades de la formulación, ejecución y control de los planes.

La experiencia común de las oficinas de planificación muestra una dedicación desproporcionada de sus recursos humanos y tiempo en la búsqueda de informaciones necesarias para la formulación de los planes, en circunstancias que paralelamente existen oficinas centrales de estadísticas y programas de recolección, procesamiento y publicación de informaciones, diseñadas al margen de las necesidades de planificación. Tal situación es aún mucho más grave en el caso de la información necesaria 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 persuasión sustantivas que deben ejercer las oficinas de planificación frente a los diversos grupos sociales. Las deficiencias de información complican innecesariamente las tareas de planificación y tienden a convertirlas en esfuerzos extraordinarios y esporádicos, seguidos de períodos de descanso y relajamiento, cuando deben ser funciones continuas y programadas. Es importante en consecuencia ir rápidamente a un rediseño de los mecanismos de información estadísticas 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 humanos que actualmente se usan en las oficinas de estadísticas y en la Administración Pública en general, en la producción de informaciones deficientes o inadecuadas a los nuevos requerimientos de las funciones de planificación. Hasta ahora, la asesoría en este campo ha sido escasísima

/y se está

y se está en la etapa de preparación de un manual sobre sistema de información estadística para los planes a fin de poder, en el futuro, prestar ayuda a los países para organizar sus sistemas estadísticos.

El problema de los sistemas de investigación, que constituye el segundo aspecto de las deficiencias de los mecanismos de información, se analiza más adelante.

d) La escasez de proyectos^{4/}. Otra de las deficiencias notorias de los mecanismos de planificación de América Latina es el escaso número de proyectos de inversión concretos que acompañan a los planes de desarrollo económico y social.

La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el tipo de crecimiento económico, no sólo crea la necesidad de formular más proyectos (para una tasa de inversión más alta), sino que fundamentalmente de proyectos cualitativamente diferentes. Para el tipo de política tradicional acorde con el curso rutinario de la economía, tanto la esfera pública como la privada generan comunmente un número suficiente de proyectos, aunque de calidad variable. Por lo tanto, si la planificación no hubiera extremado la demanda por nuevos proyectos, el problema de su escasez, tan agudo hoy, tendría otro carácter cualitativo y cuantitativo. La existencia de este problema es propia de la fase de consentimiento político en que se desarrolla dificultosamente la planificación, y que en este caso se traduce en una falta de dinamismo en la promoción de proyectos estratégicos que respondan a las nuevas necesidades. En otras palabras, la demanda de proyectos es función de las nuevas orientaciones que recogen los planes, pero que a menudo no tienen vigencia política, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como privados. Es que las orientaciones programáticas que sirven de referencia para medir la demanda de proyectos no tienen fuerza real para impulsar su generación. Es cierto que la escasez de proyectos estratégicos

^{4/} Esta parte ha sido preparada con la asistencia del Sr. Jader de Andrade de la División de Asesoría del Instituto.

tiene múltiples causas, 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, problemas institucionales, etc. Sin embargo, en gran medida la importancia de estas posibles explicaciones está supeditada a la falta de una política de desarrollo concordante con los planteamientos formales incluidos en los planes.

Se exponen a continuación algunas de las posibles causas de las deficiencias en la preparación de proyectos en la cantidad y calidad necesarias, que se ofrecen aquí a título de hipótesis preliminares pues el problema requiere en verdad de una investigación sistemática más detenida ^{5/}. Por otra parte, deben reconocerse las considerables diferencias en el grado de adelanto técnico, cultural y económico de los países de la región que hacen difícil establecer causas de validez general para explicar la escasez de proyectos.

Una de las causas importantes de esta escasez reside en el reducido número de técnicos calificados. A pesar de la trascendencia indudable de este factor, la importancia del mismo suele sobrestimarse asignándole el papel de elemento principal; en algunos casos esta apreciación es correcta, pero en otros el examen más detenido de la situación obliga a reconocer que el problema es de naturaleza más compleja. En gran parte de los países latinoamericanos el poder público muestra una cierta incapacidad para estructurar en forma orgánica equipos de trabajo para estudiar proyectos, los que desde el punto de vista del interés nacional y por su naturaleza estratégica pueden integrarse a los sistemas generales de planificación. En estos países, como consecuencia de la incapacidad mencionada, los profesionales se van a otros mercados de trabajo.

En algunos países los gobiernos constituyeron empresas de economía mixta las cuales permitieron la creación de un grupo de técnicos que forman un élite de empresarios gubernamentales. De esta manera, el Poder Público

5/ Véase: Promoción de la preparación de proyectos, Eduardo Figueras y Julio Melnick, 1965.

contó con profesionales capaces de implantar grandes proyectos de desarrollo. La creación de compañías de economía mixta, como mecanismos flexibles y dinámicos montados en los puntos estratégicos de la economía del país - en donde la presencia del gobierno se hizo necesaria - permitió superar las dificultades existentes para la contratación de profesionales.

Por otro lado, en estos países en que el crecimiento económico se dinamizó a una tasa satisfactoria, los niveles de remuneración de los organismos públicos tradicionales no fueron capaces de atraer nuevos técnicos ni suficientes para mantener los antiguos, quienes encontraron mejores oportunidades en empresas de economía mixta o formaron oficinas privadas de preparación de proyectos. En muchos casos la falta de proyectos industriales no sólo deriva de la escasez de técnicos en este campo, sino también de la debilidad de los empresarios nacionales que no demandan en forma efectiva trabajos de esta naturaleza. Esta debilidad se encuentra a su vez asociada a una serie de complejos problemas sociológicos y/o de estructura del poder que no permiten establecer una fuerte política de estímulo a los empresarios nacionales, no dejando así margen al desarrollo de las firmas consultoras locales. En ambos casos, sea la iniciativa tomada por los empresarios gubernamentales o por los empresarios privados, existe una notoria insuficiencia de medios adecuados tales como equipos y laboratorios indispensables para ciertas fases del estudio de proyectos.

Los problemas institucionales y la organización insuficiente de mecanismos para el análisis de proyectos constituyen factores de una importancia mayor que la señalada corrientemente. Su transcendencia proviene de la necesidad de usar con máxima eficacia los técnicos nacionales, que en muchos casos existen en cantidad apreciable.

En gran parte de los países latinoamericanos el poder público suele tener en los sectores de inversión social (vivienda, escuelas, hospitales, etc.) y en otros vinculados con obras públicas una cantidad apreciable de técnicos capaces de analizar adecuadamente los aspectos de ingeniería de los proyectos. Las limitaciones en la presentación de los estudios frecuentemente están vinculadas, en este caso, a un análisis deficiente de

/los aspectos

los aspectos económicos de los proyectos y de su ubicación en el panorama general del sector de la economía de la región o del país en su conjunto. Esta misma orientación general deficiente se presenta también en proyectos relativos a transporte y energía.

El alto costo de los estudios de los proyectos finales - que en algunos casos pueden representar alrededor del 5 por ciento de la inversión total - obliga a encarar la organización del problema en forma que permita obtener el máximo rendimiento de los recursos financieros disponibles. Puesto que el estudio de un proyecto representa en sí una inversión que debe por lo tanto estar sujeta a criterios de prioridad, es necesario un conocimiento mínimo del proyecto que permita que el costo de aquellos desechados no llegue a repercutir en forma prohibitiva. Por ello, la existencia de un mecanismo abastecedor de proyectos que funcione escalonadamente desde la generación de ideas básicas, la formulación del diseño preliminar y del anteproyecto adquiere una gran importancia para el proceso de planificación. En los países de la región se encuentran poco desarrollados los mecanismos que seleccionen en forma constante las ideas básicas y los diseños preliminares, a fin de decidir sobre aquellos que merecen mayores estudios de preinversión para constituirse en anteproyectos. El anteproyecto, en este proceso debe contener elementos suficientes para una más detenida evaluación y mejor justificación hasta que se pase a la fase de formulación del proyecto y su programa de ejecución.

Este es en gran parte un problema orgánico, ya que las oficinas de planificación no cuentan por lo general con dependencias especializadas en la materia. El problema de la generación de proyectos en coordinación con la planificación económica no se considera suficientemente en los programas de asistencia internacional. La asistencia técnica y financiera internacional puede contribuir en mayor medida a resolver estos problemas y a realizar estudios vinculados con la elaboración de proyectos finales.

Cabe señalar en términos generales que la existencia de un ambiente de desarrollo económico puede contribuir en forma decisiva a la solución

/de los problemas

de los problemas expuestos, sobre todo en cuanto a los aspectos institucionales y orgánicos que tienen un papel muy importante.

e) La carencia de programas realistas de financiamiento en los planes de desarrollo. Esta es otra de las fallas más notorias que presentan la mayoría de los planes de desarrollo en América Latina y a la cual confluyen diversos factores. Las oficinas de planificación tienen la tendencia muy lógica de basar sus estimaciones del potencial de recursos internos que puede ser movilizado, considerando la necesidad de lograr una tasa razonable de crecimiento, y estas estimaciones se hacen por lo general en forma relativamente aislada de los Ministerios de Hacienda y de las oficinas de administración de impuestos, pero en base a decisiones políticas previas generales sobre la necesidad de efectuar reformas a los sistemas tributarios. Estas estimaciones se realizan normalmente bajo serias limitaciones de información estadística, que son especialmente deficientes en el caso de la tributación, 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, resultan temporalmente incompatibles dada la escasa dinámica con que éstas se plantean. A estos debe agregarse el hecho de que las reformas tributarias, en los casos que llegan a manifestarse, se hacen en forma descoordinada con los criterios de las oficinas de planificación. Es por lo tanto 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. Esto en cuanto al financiamiento interno. En lo que se refiere al financiamiento externo, también se presentan serios problemas, pues los criterios de los organismos de financiamiento internacional de corto plazo son generalmente incompatibles con los criterios adoptados en los planes de desarrollo y se traducen en recomendaciones de política económica anual muy diferentes de las que surgirían del análisis del diagnóstico de las economías y de las estrategias de desarrollo planteadas. Un ejemplo puede bastar para explicar el problema.

/Un plan de

Un plan de desarrollo puede plantear la meta de lograr un relativo equilibrio en la balanza de pagos al cabo de cuatro o cinco años mediante ciertos cambios en la estructura de la economía, pero los organismos internacionales llamados a financiar los déficit anuales potenciales de balanza de pagos pueden discrepar de esa estrategia y condicionar su financiamiento a una tendencia más acelerada de equilibrio, digamos uno o dos años, y en consecuencia las políticas de corto plazo recomendables en este último caso serán muy diferentes y posiblemente incompatibles con la política fiscal, cambiaria, monetaria y de salarios que se deduciría del plan de desarrollo.

Se trata pues de dos problemas de descoordinación: el primero de tipo interno entre las oficinas de planificación y los Ministerios de Hacienda y, en algunos casos, también con misiones internacionales de reforma tributaria. 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, no siempre racionales.

f) La consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo. En la mayoría de los casos los planes de desarrollo se formulan y aprueban al margen de las consideraciones de integración económica regional, y cuando más, se tienen en cuenta los planes de desarrollo (si existen) de los países vecinos o países productores de productos competitivos de la región, para no entrar en contradicciones abiertas.

g) El relativo aislamiento de las tareas de planificación. Por el hecho de que las oficinas de planificación se dedican casi exclusivamente

/a la formulación

a la formulación de planes de mediano y largo plazo están generalmente muy desligadas de las esferas gubernamentales de decisiones en materia de política económica. Este aislamiento es producto, tanto de la incomprensión entre la mentalidad del planificador de mediano y largo plazo y el ejecutivo de política económica, como de la falta de antecedentes que ambos tienen para obviar dicha incomprensión. Por un lado, las oficinas de planificación están dedicadas a tareas ajenas a los problemas diarios y de corto plazo que preocupan a los ejecutivos de política económica, y en consecuencia desconocen en muchos casos los problemas que se les presentan a dichos ejecutivos y las complejidades prácticas del manejo de los instrumentos de política económica. Esto las hace perder jerarquía ante las esferas que son más influyentes en las decisiones gubernamentales. Por el otro lado, los ejecutivos de la política económica están absorbidos por problemas urgentes diarios y relativamente detallados, y en consecuencia, tienden a menospreciar, o por lo menos no comprenden, la utilidad de las tareas de planificación de mediano y largo plazo. Esta incomprensión resulta en definitiva fatal para las oficinas de planificación, pues quienes planifican no son los que señalan más o menos racionalmente las orientaciones de mediano y largo plazo, sino los que deciden diariamente sobre el manejo de la política económica. Puede que estos últimos planifiquen con antecedentes incompletos o planifiquen mal, pero en definitiva planifican porque los hechos responden a sus recomendaciones o decisiones. De manera que, por un lado, las oficinas de planificación están relativamente aisladas de las esferas de decisión en materia de política económica pero también por otro lado, aunque en grado menor, están también aisladas del resto de la administración pública. En muchos casos existen planes sectoriales que son desconocidos por sus ejecutores o éstos no están dispuestos a llevarlos a cabo porque no participaron en su formulación. Pero, éste no es el único problema de aislamiento, ya que también las oficinas de planificación están comunmente aisladas de la población en general.

Es cierto que en algunos casos existen representantes de los organismos sindicales y empresariales en las oficinas de planificación, pero

/dicha participación

dicha participación tiende a ser meramente formal y en todo caso insuficiente, pues lo que se trata es de lograr una real y dinámica participación popular tanto en las tareas de formulación como de ejecución de los planes. Hay, sin embargo, excepciones parciales, como en el caso del plan sectorial de la industria en Paraguay que se realizó con una activa participación de los empresarios, que proporcionaron antecedentes confidenciales, analizaron las metas de producción, entregaron nuevas ideas sobre proyectos y en general prestaron una gran colaboración. Pero aún, en ese mismo caso, era evidente la ausencia total del resto de los sectores de la población en las tareas de planificación. Todo esto significa que resta por hacer todavía una gran tarea de persuasión sobre las ventajas de la acción planificada dirigida especialmente a los ejecutores de la política económica y a los responsables del cumplimiento de las metas de los planes. Y esta persuasión no puede hacerse ya en el plano de la lógica, sino en el campo de la acción, demostrando prácticamente la utilidad de la planificación. Para ello es necesario una preocupación creciente de las oficinas de planificación en las tareas de corto plazo, especializando grupos de expertos que puedan servir útilmente de nexo entre la mentalidad del planificador de mediano y largo plazo y la del ejecutor práctico de la política económica. La solución definitiva, sin embargo, no puede ser otra que la formulación de planes anuales operativos como un producto conjunto de las oficinas de planificación, la administración pública en general y en especial las esferas de decisión en materia de política económica.

h) Institucionalización prematura de los sistemas de Planificación. 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 asegure cierta permanencia de la misma. Ello ha llevado muchas veces a la adopción de esquemas formales rígidos y ambiciosos que la experiencia posterior va demostrando entraban las propias actividades de planificación y

/despiertan

despiertan esperanzas que no pueden ser cumplidas. Hay muchos casos en Latinoamérica 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 sólo particular de la experiencia latinoamericana, parece ser propia de las etapas iniciales de la planificación.

i) Deficiencias de los sistemas de investigación de recursos naturales y de tecnología para aprovecharlos ^{6/}. Finalmente, entre los problemas que resta resolver, debe destacarse el conocimiento inadecuado que los propios países latinoamericanos tienen de sus recursos naturales. Este es sin duda un problema mundial, que afecta incluso a muchos países desarrollados, pero que cobra formas extremas en la región.

Los planes de desarrollo tienen que apoyarse en posibilidades concretas y viables; por lo tanto, ganarán en precisión y alcance mediante un conocimiento más completo y profundo de los recursos del país.

Existe una limitación en los medios que pueden ser movilizados para alcanzar el propósito de conocer en forma más completa y profunda los recursos naturales de un país. Este propósito necesita a su vez, una mejor definición frente al objetivo último: el desarrollo económico.

Las técnicas de planificación del desarrollo económico deben contemplar como parte de su instrumental, la planificación de la investigación de recursos naturales, lo que presupone la acción coordinada de profesionales en tres campos distintos: la economía, las ciencias naturales y la tecnología.

Los científicos y técnicos tienen que traducir los resultados de sus investigaciones en datos que puedan ser manejados por los economistas y, estos a su vez, tienen que orientar a los investigadores sobre las órdenes de prioridad en las líneas maestras de la investigación con el

^{6/} Esta parte fue preparada con la asistencia del Sr. Estevam Strauss, de la División de Asesoría del Instituto.

objetivo de que los recursos escasos disponibles para la investigación de recursos naturales y tecnología, sean empleados de manera que se obtenga el máximo de beneficios económicos y sociales.

El estudio de los recursos naturales, como la planificación en general, emplea dos enfoques diferentes: a corto plazo y a largo plazo. El enfoque a largo plazo se refiere al conocimiento sistemático de los recursos del país o región, conocimiento que se irá profundizando y perfeccionando con el tiempo, y que permitirá la elaboración de nuevos proyectos. El enfoque a plazo corto y mediano, se aplica a los proyectos específicos que se llevarán a cabo, y cuya viabilidad habrá que analizar. Esto exige un estudio bastante pormenorizado de los recursos naturales. El enfoque a corto plazo, que es el más frecuente, se basa en conocimientos preexistentes más o menos profundos. El enfoque a largo plazo ha sido aplicado principalmente por institutos investigadores que, por lo general, no tienen una visión clara de la importancia económica de los estudios que realizan; de aquí que a menudo no decidan la distribución de recursos según un orden adecuado de precedencia. La falta de coordinación lleva a la subutilización de recursos humanos y materiales cuantiosos; y a la vez, la falta de objetividad de los trabajos hace muy difícil que los organismos de investigación obtengan los recursos necesarios de las autoridades financieras.

Los dos enfoques a que nos hemos referido son complementarios; el enfoque a largo plazo tiene menos posibilidades de atraer recursos cuantiosos, de modo que se hace necesario sacar partido de la presión ejercida por los proyectos a corto plazo que mejor justifican la asignación de recursos a estudios básicos (a menudo estos estudios se realizan apresuradamente y con costos más elevados).

El estudio de proyectos específicos realizado generalmente en zonas limitadas (nos referimos a proyectos de explotación agrícola, minera, etc.) y que exigen una explotación detallada, contribuyen considerablemente a los estudios sistemáticos, no sólo por su utilidad como muestras, sino también

/a la formación

a la formación intensiva en el trabajo que pueden ofrecer a los jóvenes graduados universitarios. Si los contratos para realizar este tipo de estudios incluyesen la participación de las instituciones investigadoras del país, se habría encontrado la forma de dar objetividad a sus programas, elevar los recursos financieros y facilitar la formación de personal.

Estimamos que ésta es la forma más fácil de quebrantar viejas rutinas arraigadas en organismos tradicionales de investigación, aumentando su eficiencia y convirtiéndolos en instrumentos dinámicos de desarrollo. La influencia de los organismos planificadores sobre la distribución de recursos les permite condicionar en gran medida los programas de los organismos investigadores.

La acción para obtener una participación más efectiva del potencial de recursos naturales de los países en su desarrollo económico, debería contemplar lo siguiente:

- a) Diagnóstico de las instituciones que de una manera u otra, se dedican a la investigación de recursos naturales;
- b) análisis de los proyectos de explotación de recursos naturales existentes en los países, en sus diferentes etapas, desde los que se encuentran en la fase de generación, hasta los que ya estén en marcha;
- c) evaluación para cada proyecto del grado de conocimiento de los recursos naturales pertinentes y los estudios necesarios para obtener el mínimo de información requerida para completar el diseño preliminar, estudios de factibilidad o implementación;
- d) evaluación de los recursos necesarios para hacer los estudios mencionados en c) dentro de un orden de prelación compatible con los planes de desarrollo y con los recursos financieros y técnicos existentes en los países y que puedan ser obtenidos en el exterior;
- e) programación de la reestructuración del sistema de investigaciones de recursos naturales de cada país con el objeto de que en forma creciente participen en los estudios de proyectos y cada vez más

/en la generación

en la generación de nuevos proyectos.

Los organismos internacionales de financiación y asistencia técnica, pueden ayudar mucho en ese programa, haciendo que los contratos de estudios para proyectos, además de alcanzar su objetivo inmediato, contribuyan en forma permanente al desarrollo de los sistemas de investigación de recursos naturales de los países;

- f) reformulación de los programas de estudios sistemáticos para que las áreas con mayor potencialidad para el desarrollo, tengan la necesaria prioridad, lo que facilitará la generación de nuevos proyectos;
- g) fomento del intercambio entre los países latinoamericanos, de técnicos y científicos de recursos naturales para la asistencia directa a los proyectos con el fin de un mejor aprovechamiento del potencial humano existente en algunos países y facilitar la capacitación de personal de los países recipientes.

En un documento reciente del Instituto ^{7/}, se analizan con mayor detalle estos problemas.

Todas las fallas mencionadas anteriormente pueden sintetizarse en el hecho de que no existen sistemas de planificación sino que grupos o instituciones que producen planes en un medio anormal, con esfuerzos extraordinarios, en un relativo aislamiento de los sectores fundamentales de la sociedad y, por lo tanto, sin un apoyo adecuado de dichos sectores. Todo lo cual conspira contra la continuidad y normalidad que deben tener las tareas de planificación.

^{7/} Algunos aspectos de la Investigación y Explotación de Recursos Naturales en América Latina, relacionados con la Planificación Económica, Estevam Strauss, División de Asesoría del Instituto, 1965.

