

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, 22 octubre 1965

Jorge Zúñiga
Circulación: RESTRICTA

Original: Español

DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION

(Informe de un Seminario,
Santiago, Julio 6 a 14, 1965)

Nota: Este documento es provisional y está sujeto a modificaciones de fondo y de forma. El texto definitivo se dará a conocer una vez que se hayan recibido las observaciones de los participantes.

DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION

(Informe de un Seminario)

	<u>Página</u> ^{N.º}
Prefacio.....	1
Capítulo I <u>Condiciones y problemas para la planificación en América Latina</u>	4
1. El verdadero contenido de la planificación.....	4
2. Génesis de la planificación.....	7
3. La planificación para el cambio.....	10
4. El marco económico.....	14
5. El marco social y político.....	18
6. Las coyunturas políticas y los esfuerzos de planificación.....	20
7. La técnica y la substancia de la planificación.....	23
8. La planificación y la necesidad de la reforma administrativa.....	26
Capítulo II <u>Análisis de las experiencias de planificación en América Latina</u>	29
1. Consideraciones generales.....	29
2. Análisis de experiencias.....	30
A. La experiencia de planificación en Ecuador.....	33
B. La planificación en Bolivia.....	36
C. La experiencia de planificación en Argentina.....	40
D. El caso del Perú.....	42
E. El caso del Uruguay.....	45
F. El caso de Centroamérica.....	46
G. La planificación en Costa Rica.....	50
3. Resumen de las características del proceso de planificación iniciado en América Latina.....	51
A. Características generales.....	52
B. Características técnicas.....	56

	<u>Página 11°</u>
Capítulo III <u>La planificación sectorial</u>	64
1. Planificación agropecuaria. Sus problemas de organización.....	65
A. Algunos aspectos de la problemática del desarrollo agropecuario.....	65
B. Problemas especiales que plantea la planificación del desarrollo agropecuario.....	72
C. La organización institucional para el desarrollo agropecuario.....	77
2. La planificación industrial: problemas de su organización.....	81
A. El sentido de la planificación industrial.....	81
B. Algunos problemas de la planificación industrial.....	84
C. Organización de la planificación industrial...	86
Capítulo IV <u>La escasez de proyectos y los planes de desarrollo.....</u>	90
1. Políticas de desarrollo, planes y proyectos.....	90
A. Los proyectos y las políticas de desarrollo...	91
B. Los proyectos y las decisiones de inversión...	92
C. Proyectos y planificación.....	93
2. Los proyectos y la organización para el desarrollo y la planificación.....	95
A. Los proyectos y la organización del sector público.....	95
B. Los proyectos del sector privado.....	97
C. El factor tiempo y la estructura de la inversión.....	98
3. Los proyectos y el cambio tecnológico.....	99
4. La necesidad de un diagnóstico de la situación en materia de proyectos.....	101
5. Vías para mejorar la situación en materia de proyectos.....	102
6. La pre-inversión.....	102

	<u>Página N°</u>
Capítulo V <u>Los recursos naturales en la planificación</u>	105
1. El concepto integrado de recurso natural.....	106
2. Proyectos de explotación de recursos naturales....	109
A. Inventario y evaluación de recursos naturales.	110
B. Nivel de precisión de los inventarios.....	111
C. Etapas de los proyectos.....	113
D. Demanda de investigaciones.....	114
3. Planificación de la explotación de los recursos naturales.....	115
A. Coordinación entre planificación, investigación y ejecución de proyectos.....	116
B. Coordinación de las investigaciones.....	118
Capítulo VI <u>Los sistemas de planificación y la administración pública</u>	124
1. El sistema de planificación y sus mecanismos.....	124
2. La organización para el planeamiento adoptada en los países latinoamericanos.....	127
3. Relaciones entre los organismos de planificación y de presupuesto.....	129
4. La reforma administrativa y la planificación.....	133
Capítulo VII <u>La planificación y la integración económica</u>	136
1. Señalamiento del problema.....	136
2. Objetivos y formas de la vinculación.....	139

PRÓFACIO

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 fueron analizados 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 circunscritos a que se ciñen normalmente tales exámenes críticos.

Hay por tanto, en el pensamiento que aquí se recoge, considerables abstracciones y radicales simplificaciones. 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 ellos, permitieran perfilar e ilustrar las preocupaciones principales que se plantearon los participantes.

En el transcurso del Seminario, que se había previsto como un examen de 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, encontrar, en circunstancias cambiantes como las de América Latina, y dentro de condiciones estructurales difíciles, 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, este libro es una obra singular pues lo en él expuesto no es ni el fruto de la experiencia de un autor aislado, ni una colección de ensayos de autores individuales, ni tampoco representa el pensamiento uniforme de un grupo de ellos. Es más bien el resultante del diálogo vivo entre expertos de diversos países que intercambiaron informaciones, conceptos e inquietudes sobre la planificación en general y sobre la experiencia latinoamericana en particular.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social promovió - de acuerdo con la orientación dada por su Consejo Directivo - 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. Este documento, por consiguiente, no representa el pensamiento de 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 durante períodos importantes, en las fases iniciales o decisivas del proceso de planificación, participaron directamente en dicho proceso y conocieron de cerca las múltiples facetas que influyen en el mismo. Sus nombres son los siguientes: Manuel Balboa, José Cardenas, Fernando Cardoso, Ricardo Cibotti, Shimon Danieli, Alberto Fuentes Mohr, Jesús González, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, José Ibarra,

Enrique Iglesias, Bernal Jimenez, Roberto Jordan 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, Estevan Strauss, Osvaldo Sunkel, Jacobo Schatán, Louis Swenson, Angel Valdivia, Pedro Vusković y Albert Waterston. También fueron invitados otros expertos de distintos países, que por diversos motivos, no pudieron asistir.

Esta obra se ha preparado con base en 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 mayor aceptación, sino también las que suscitaron mayores inquietudes o controversias.

Capítulo I

CONDICIONES Y PROBLEMAS PARA LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. El verdadero contenido de la planificación

El concepto y la idea de planificación están en boga en América Latina. Ha habido en ésto un cambio importante y positivo desde una 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 pretende aplicarlo a casi cualquier actividad humana que se quiera imaginar. 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 realizado en el Instituto 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 de los últimos años - cuando la idea ha logrado amplia aceptación y cuando los esfuerzos de planificación han alcanzado una mayor expresión formal - sino de hace varias décadas. Se olvida, en efecto, que ya en las décadas de 1930 y 1940 se hicieron ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países, y que el esfuerzo de industrialización que entonces se emprendía llevó a la formulación de proyectos y programas sectoriales, de envergadura algunos de

ellos, y muchas veces de gran significación desde el punto de vista de la reorientación que impusieron al proceso de desarrollo. No obstante que las técnicas, métodos y procedimientos de planificación utilizados en aquellos casos aparecen burdos ahora, ante el despliegue metodológico de los últimos años, no es menos cierto que aquellos planes y programas correspondieron a cambios importantes de la política económica y de la estructura institucional y política, y que dejaron por consiguiente profundas huellas en el desarrollo ulterior de los países donde se aplicaron.

Hacia fines de la década de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales o parciales no pueden proceder 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 formas de planificación más amplias 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 ésto 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 análisis de la evolución y de las perspectivas de la situación socio-económica; a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; al análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos, y 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 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 la América Latina principalmente, se han limitado durante varios años a los aspectos técnicos señalados, no debieran, sin embargo, quedarse en ese plano. Como ya se ha empezado a observar en muchos países desde fines de la década pasada, 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, como por ejemplo los programas plurianuales de inversión pública, la adopción del presupuesto fiscal para cumplir la función de plan anual del sector público y los programas sectoriales 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 también 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 permita a dichos organismos cumplir con la función planificadora.

Las discusiones del Seminario, particularmente el análisis de la implantación y avance de la planificación en diversos países latinoamericanos permitió ver con gran claridad que la planificación, entendida en el sentido global y formal expuesto en los párrafos anteriores, había tenido un avance 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 de perfeccionamiento e influencia que permitiera garantizar la eficacia de la política de desarrollo.

Se concluyó, en especial, 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, particularmente, las deficiencias eran aún muy grandes. Se observó además que, salvo algunas excepciones importantes, los logros habían sido mucho menores en cuanto a la capacidad de los organismos 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 o bianuales.

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

2. Génesis de la planificación

El análisis de los distintos casos permitió detectar 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 tal modo que prácticamente en todos ellos se ha avanzado en mayor o menor medida en la creación de algunos instrumentos de planificación. 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 grupos con influencia en la opinión pública y en los grupos dirigentes, de que el ritmo de expansión económica de la 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 de la expansión de las exportaciones de productos básicos, a través de programas o proyectos de inversiones en infraestructura, por medio de la expansión industrial estimulada por la sustitución de importaciones, y aún a través de los esfuerzos de integración regional. Si bien han permitido en ciertos países y por determinados períodos, lograr ritmos globales de incremento del ingreso nacional relativamente rápidos, en general no han permitido resolver, 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 la América Latina, y que esta tarea representa un desafío histórico nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social. Esto se concibe cada vez más como un requisito básico de la propia mecánica del desarrollo y no sólo como una exigencia de justicia social;

d) el convencimiento de que para lograr 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, y 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 permitir y de promover 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 de hecho a tener un papel protagónico en la orientación y marcha del proceso. La necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones ha sido otra de las fuentes importantes para impulsar la idea y la acción de planificación, y las tareas y programas parciales llevados a cabo por algunas agencias del Estado han constituido con frecuencia

los núcleos inspiradores de la planificación y las principales fuentes de experiencia en la materia;

g) el avance de la integración económica en América Latina ha exigido de los países, en alguna medida, el análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica así como, en algunos casos, la programación conjunta de determinados proyectos de inversión y de ciertas acciones de política económica. Esto ha llegado a tener una influencia decisiva en el caso del Mercado Común Centroamericano.

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, el cual se ha venido haciendo desde fines de la década de 1940 por instituciones internacionales. A partir de mediados de la década pasada, esos estudios se llevaron a cabo por los propios países en forma creciente, como punto de partida de sus trabajos de planificación. En otras palabras, en la propia medida en que se iniciaban esfuerzos globales y sistemáticos de planificación en los distintos países, éstos han contribuido 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 sub-desarrollo. En este sentido, el esclarecimiento, la promoción, comprensión, e implementación de la idea planificadora en la América Latina ha sido en medida importante el producto del esfuerzo de grupos cada vez más amplios de funcionarios y técnicos nacionales, así como de instituciones técnicas internacionales.

Como ya se señaló anteriormente, el avance de las ideas de planificación se apoyó también en gran medida en los programas sectoriales y proyectos específicos de gran envergadura que se comenzaron a impulsar deliberadamente en varios países de la región 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 también al fortalecimiento de la idea de planificación fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación han tenido en la aceleración del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo; es el caso de la reconstrucción y expansión de post-guerra de algunos países capitalistas como Francia, Países Bajos, Italia y Japón, de los países socialistas, de los países escandinavos y de algunos países sub-desarrollados como la India, Pakistán, Egipto e Israel.

En años más recientes, la aceptación y promoción de reformas estructurales fue reforzada en la América Latina por un cambio importante en la orientación de la política interamericana. En la Carta de Punta del Este, los gobiernos de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos reconocieron explícitamente 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 necesaria 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 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 postguerra y para mantener el equilibrio económico de corto plazo. En los países socialistas correspondió no sólo al propósito de aceleración del 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. En el caso latinoamericano, como en otras áreas en desarrollo, la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de sub-desarrollo, transición ésa que supone, según se reiteró insistentemente en el Seminario, cambios institucionales y de estructura económica muy profundos. 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 nuestros países se parte del supuesto de que la planificación y la empresa privada y el mercado son compatibles. Pero como se reconoce que en la estructura económica característica del subdesarrollo la empresa privada y el mecanismo de precios presentan deficiencias en su funcionamiento, la planificación se concibe justamente como un instrumento de transformación de aquellas estructuras. Se espera que en este caso, a través de la manipulación deliberada del mercado y de otros instrumentos de política económica, pueda reorientarse la acción de la empresa privada y de la pública para que desempeñen un papel eficaz y dinámico en el desarrollo. En consecuencia, la política económica y los instrumentos de esa política, así como el grado de intervención en el mercado, serían más directos, más amplios y más profundos 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 expuesta en el Seminario revela que con frecuencia el avance de la planificación en la América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político-doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para definir los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales. Ha sido mas 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. Esta circunstancia probablemente incida en el fondo mismo de la explicación de por qué, mientras en general la idea de planificación se ha venido imponiendo, el grado de avance que ha alcanzado en cada caso particular, la intensidad con que se progresa, la influencia que la planificación ejerce y la amplitud que ha logrado en cuanto a sistema y proceso, sean tan diversos y disímiles. 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 por un conjunto de factores cambiantes tanto internos de cada país como externos, entre los cuales cabría mencionar principalmente los siguientes: a) las características de la estructura y funcionamiento del sistema económico y del poder político; b) el grado de evolución y complejidad de la administración pública; c) las circunstancias económicas y políticas coyunturales, tales como el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc. Inciden también, por supuesto, un conjunto de problemas específicos y 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, por cierto, que este conjunto de problemas más aparentes e inmediatos de la planificación tienen 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 al marco institucional y estructural básico de cada nación, y por consiguiente no sufren alteraciones importantes a corto y a mediano plazo, hay otros elementos y factores que obedecen mas bien a situaciones y circunstancias temporales, y en la medida en que estos se alteran, la situación de la planificación también sufre 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 estos se destacan muy primordialmente los factores de naturaleza estructural, tanto en el orden político y sociológico, como en el económico, así como también 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, se dio relativamente menos atención en las discusiones a los problemas de orden más estrictamente 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 falta de proyectos, las insuficiencias de la asistencia técnica internacional, las deficiencias en las propias técnicas de planificación, y otros problemas de esta naturaleza.

Aunque en el Seminario se discutieron algunos de estos aspectos, hubo consenso en cuanto a 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, ello no se debía tanto a las fallas metodológicas o de personal especializado - aunque estas también influyen - sino que se trataba mas 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 estará 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, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones.

En los párrafos siguientes 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 efectividad y eficacia de la política de desarrollo y con ello 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 de los precios en los mercados internacionales de productos básicos, se han derivado, por una parte, fuerzas que han limitado la expansión económica, y por la otra, un proceso de endeudamiento externo que hacia fines de la década de 1950 adquiría en muchos países caracteres alarmantes por el exagerado peso financiero del servicio de dichas deudas.

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

interna, agudizando la crisis de balanza 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 en algunos casos se han traducido, con la contribución de otros factores, en alzas violentas 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 contribuido 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 que prevalecen en grandes áreas de nuestros países - el latifundio y el minifundio - y que constituyen unidades auto-económicas y retardatarias, y que 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 el estímulo externo era muy débil. Sin embargo, la industrialización también ha adolecido de graves deficiencias. En algunos países éstas han llegado al extremo de amenazar sus posibilidades de expansión futura. Como es bien sabido, la dinámica de la industrialización en la 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 problemas como los que se enumeran a continuación: a) plantas con gran margen de capacidad ociosa; b) una 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 de los ingresos.

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

También en el sector público se han venido experimentando dificultades crecientes en los últimos años. Por una parte, al Estado ha correspondido 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 agudo proceso de urbanización, de las flagrantes desigualdades de niveles de vida y en respuesta a presiones políticas populares cada vez más apremiantes, ha aumentado también en forma considerable sus gastos 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, las fuentes tradicionales de financiamiento, basadas fundamentalmente en el comercio exterior, entraban en crisis. Los esfuerzos para compensar la disminución relativa de esa base tributaria y compensar 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 y otros de menor entidad que no es del caso mencionar ahora, han configurado un cuadro de crecimiento del ingreso nacional que en general ha sido insuficiente 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 cada vez mayor de oportunidades de empleo, que queda en gran medida insatisfecha. En estas condiciones los

niveles medios de renta per capita 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 se proyectan sus tendencias actuales 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 la gigantesca masa humana que entrará al mercado de trabajo en virtud del crecimiento demográfico y la tecnificación de las actividades productivas.

Al cuadro de condiciones de largo plazo esbozado más arriba se superpuso en la segunda mitad de la década de 1950 un marcado decaimiento en los mercados internacionales de productos básicos, situación que agudizó hacia fines de la década pasada los problemas de financiamiento fiscal y externo, y las tensiones inflacionarias tendiendo, además, a frenar el desarrollo. En aquellos países en que la inflación se agudizó 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 produjo en todo caso fuertes pérdidas de reservas y aumentos considerables en el endeudamiento externo.

Es dentro de este cuadro dramático de condiciones económicas y financieras estructurales y de conjuntura (que se da en mayor o menor medida en casi todos los países latinoamericanos) que 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 el instrumento 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 reformas de estructura, permitiera beneficiar al conjunto de la población latinoamericana.

Esta es pues la tarea a que se han visto abocados los esfuerzos de planificación en la 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. Enmarcada en ese cuadro, es evidente que el lento y dificultoso avance de la planificación no puede atribuirse simplemente a la precariedad de los recursos técnicos y humanos, ni tampoco a las enormes dificultades y limitaciones que presenta la Administración Pública para ser reorganizada en términos de dar capacidad y eficiencia a un sistema y a un proceso de planificación. Hay que evaluar ese avance, por el contrario, en términos del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas e institucionales preexistentes y del profundo contenido político de los programas, y 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 se caracterizan por tratarse de aquellas sociedades llamadas duales, es decir, donde coexisten formas modernas de estratificación social conjuntamente con formaciones sociales arcaicas. Esto se expresa en las sociedades latinoamericanas primordialmente por el enorme grado 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 avanzado grado de integración de los grupos sociales, los que pueden influir por ello en los mecanismos de decisión política y en las actividades productivas principales.

De este modo las sociedades duales latinoamericanas presentan en su faz urbano-moderna la apariencia de una sociedad abierta y fluída. 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. Las dificultades para la renovación social, política y administrativa, que constituye elemento esencial del desarrollo y la planificación, son por consiguiente considerables. Si bien en sectores urbanos se manifiesta claramente el desarrollo y la modernización, los intereses tradicionales dominantes siguen influyendo fuertemente en el sentido de la mantención de la situación existente, ya que su poder está basado en la continuación de 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 no integrado. 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 entre las diversas capas de la población. Al trasladar a las ciudades parte de las poblaciones marginalizadas 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 el aislamiento del campo las consecuencias de su condición de no integradas, sin comunicar al conjunto del sistema social la insatisfacción básica que el subdesarrollo genera. Es preciso recordar que esa insatisfacción tiende a crecer con el desarrollo y modernización de sectores diferenciados de la sociedad, ya que dicho desarrollo parcial acentúa, en términos relativos, el subdesarrollo de los sectores marginales.

Como consecuencia del tipo de estructura social descrita, la vida política e institucional de los países de la región se limitaba, y está restringida todavía en gran parte, a grupos tradicionales relativamente minoritarios. En la mayoría de los países, mientras no surgieron las presiones urbanas de masa, las transformaciones políticas 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, el apareamiento en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de 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 llamó principalmente la atención el hecho de que cuando se produjo alguna ruptura en el equilibrio tradicional de poder, ya sea por los motivos señalados antes y o como consecuencia del propio desarrollo, generalmente se hizo uso de la planificación como una alternativa válida para enfrentar los problemas de desarrollo de la región, y hubo fuerzas sociales dispuestas a apoyarla.

La preocupación de los participantes del Seminario, más que concentrarse en un análisis minucioso de las condiciones globales del cambio social ocasionadas por la acción de los referidos grupos, se enfocó sobre los factores y movimientos sociales específicos que facilitaron 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 reactivo a esfuerzos de racionalización - favorecieron determinados avances de la planificación en Latinoamérica. 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 en algunos países de la región en los cuales 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. Es el caso de Venezuela y Costa Rica donde el proceso de cambio se dio 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 cambios profundos 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". Es de señalar que en estos casos se dió una tendencia a emplear planes sectoriales o regionales independientemente de la organización de sistemas y procesos formales de planificación. Parecería que en estos casos 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. Obviamente 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 socio-económica prevaleciente. Si no fuera así no

se podría comprender el pacto implícito existente en algunos países entre los intereses y las fuerzas sociales vinculadas 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 donde fue posible planificar o racionalizar la política económica, al lado de otras áreas y sectores en las cuales la vieja administración pre-planificadora continuó actuando de manera de 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 los esfuerzos para desarrollar la planificación global resultaban infructuosos o puramente formales.

Hay también una segunda situación socio-política, "el vacío de poder" que al parecer permitió la introducción de métodos y propósitos relacionados con la planificación, en algunos casos que fueron examinados 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 reemplazar 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 tienen cómo distribuir nuevos empleos y aumentos de consumo debido al estancamiento del sistema económico, ni tienen, por otro lado, condiciones políticas para proponer una nueva orientación desarrollista basada en el incremento de las inversiones en vez del distributivismo social. También pueden existir situaciones en que nuevos grupos sociales y económicos ponen en jaque y paralizan la acción de los grupos tradicionales pero que no están en condiciones de reemplazarlos 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, condujo a que se viera en la planificación una posible alternativa.

Un tercer tipo de situación que dio lugar a avances en la planificación

en Latinoamérica, particularmente en ciertos países en donde el proceso de cambio económico y social era aun 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-racionales (proyectos, planes) que sirvieran de base para la definición de políticas de desarrollo y para la concesión de ayuda externa. Estas exigencias impulsaron las tareas de 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 se traduce con frecuencia en actividades de planificación en un nivel mas bien formal.

Otra condición que ha sido favorable a la planificación se observa en casos en que los mecanismos de integración económica regional llevaron a compromisos en la definición de las políticas económicas de los países y a la elección de instrumentos y objetivos que obligaron a un ajuste recíproco de 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 algunas tentativas nuevas que se están dando al nivel de la integración de áreas fronterizas.

7. La técnica y la substancia 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 quien de la planificación.

Por otro lado, en su aspecto de racionalidad substantiva la planificación apunta directamente además 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 substantiva; 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 substantivo sobre la conducción de la política económica y social. En otras situaciones se logra mayor énfasis en los aspectos substantivos 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 Latinoamérica. 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 la satisfacción de las necesidades de las poblaciones no integradas a la sociedad. Ahora bien, estos grupos son justamente los que viven en condiciones tradicionales, con bajos niveles de racionalidad y de organización. Por lo tanto no pueden, por esa misma razón, transformarse por sí mismos en fuerza social autónoma de intención modernizadora, y muchas veces no pueden siquiera servir 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 Latinoamérica. En algunas situaciones de entre las mencionadas en el párrafo anterior, faltó que al impulso político favorable a las reformas básicas se sumara la disponibilidad nacional de los medios técnicos y de los agentes productivos y administrativos que permitieran racionalizar en alguna medida los aspectos positivos de movimientos sociales modernizantes. En estos casos, no obstante darse las condiciones políticas, no siempre fue posible crear sistemas nacionales de planificación efectivos. 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 esclarecidos. 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 Latinoamérica, 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. Es de señalarse 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 estatal al permitir la incorporación de parte de estos técnicos a altos niveles de la maquinaria estatal, y de la empresa. Faltó y falta todavía, es cierto, la creación de condiciones que permitan ejercer el rol que los sindicatos y los partidos políticos 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 análisis más superficiales, el desajuste entre las condiciones políticas y las necesidades técnicas se oculta tras la ilusión 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. A pesar de que los factores apuntados han estado presentes en algunos casos, las causas del mayor o menor éxito de la planificación radican más a fondo y son una consecuencia de los factores estructurales y organizacionales mencionados arriba. Sería un equívoco pretender que las oficinas de planificación pueden solucionar por sí mismas los problemas estructurales de Latinoamérica. De igual modo como sería un error desdeñar la importancia de la labor de esclarecimiento, de acopio de información y análisis, de establecimiento de mecanismos instrumentales, etc., que, aún en condiciones poco favorables, se está llevando a efecto 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 de mantención del status quo son todavía muy

fuerzas en América Latina, el Estado contiene factores de continuidad juntos 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 donde 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 Latinoamérica, 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 lado 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 así que mientras dominaron la escena esos agrupamientos políticos, el rol autónomo de la Administración Pública como fuente de decisiones y de acción era prácticamente nulo.

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 conjuntura 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 la América Latina, se está iniciando la transición de este tipo de arreglo político-administrativo hacia nuevas formas organizacionales que correspondan efectivamente a las funciones del Estado moderno. Este se caracteriza, como se ha mencionado, 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 Latinoamérica 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. La primera tarea de los planificadores, al nivel de la administración del Estado, es por lo tanto la de promover una reforma administrativa 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 el propio ejercicio de la planificación pone de manifiesto. 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? Fue conclusión del Seminario 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

de hacer presente los intereses permanentes de la colectividad en su conjunto y de influir en las decisiones de política en dicho sentido.

Capítulo II

ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. Consideraciones generales

El Seminario analizó las experiencias de planificación en países latinoamericanos. No se intentó con ello ni un análisis completo de ese proceso ni una apreciación que comprendiera la totalidad de los países de América Latina. Con base en la experiencia de los participantes se analizaron los casos de Ecuador, Bolivia, Argentina, Perú, Uruguay y Centroamérica. Ese análisis no tuvo por propósito una evaluación o juicio técnico sobre los respectivos sistemas y procesos de planificación; pretendió más bien tratar de identificar los factores y condiciones de diverso orden que determinaron el génesis de la planificación, condicionaron sus características iniciales e influyeron en su curso posterior. Las discusiones 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. La descripción de casos que se efectúa en este capítulo recoge el resultado de ese examen y constituye un intento de caracterización de algunos de los rasgos sobresalientes del desarrollo de la planificación.

Junto con esas experiencias que sirvieron de base a las discusiones, 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. Antes de entrar a exponer las características más salientes de los casos que se examinaron más a fondo, conviene hacer mención de las modalidades de la planificación en algunos otros países.

2. Análisis de experiencias

Los esfuerzos por emplear técnicas de planificación del desarrollo no son nuevos en el ambiente latinoamericano. En los años posteriores a la gran depresión se inician los primeros intentos de intervenir en el libre juego de las fuerzas económicas con un sentido de promover y reorientar el desarrollo. Son conocidos los ensayos de planificación parcial emprendidos por países como México, en materia de desarrollo de la energía, los transportes y el riego; por Chile, a través de los planes de acción para el aprovechamiento hidroeléctrico, la exploración y explotación de petróleo, y el desarrollo de la siderurgia; por la Argentina, con sus planes viales y de transportes; por Brasil, para el fomento de la industria siderúrgica, la energía y las carreteras.

Pero es a partir de la segunda postguerra que se inicia en forma más sistemática el estudio de la realidad latinoamericana y los países comienzan a intentar la integración de planes parciales dentro de programas sectoriales más amplios, con ensayos iniciales de proyección global. La década de los años 50 es fecunda en experiencias de este tipo y es propiamente en este período cuando surgen los primeros intentos de planificación general a nivel nacional y regional, que se amplían y generalizan a partir de la Carta de Punta del Este, en 1961.

El primer lustro de la década de 1960 registra nuevos ensayos de planificación en los diferentes países de América Latina. Se ha ampliado considerablemente la formación de personal capacitado para las tareas de la planificación; se han perfeccionado hasta donde es razonablemente posible, la variedad y calidad de la información estadística; se ha elaborado planes en un buen número de países, y se ha iniciado el mejoramiento de algunos mecanismos básicos de la política de desarrollo. En esa misma época, la planificación, al intentarse emplearla como elemento orientador de la política de desarrollo, se enfrenta a sus verdaderos problemas.

De una u otra manera la casi totalidad de los países de América Latina han realizado experiencias de planificación.

Algunos países han realizado experiencias de planificación con un acento predominantemente sectorial y regional. Es el caso de Brasil y México

principalmente. La extensión de su territorio, el volumen de su población y los muy diversos niveles de desarrollo que acusan sus distintas regiones, han inducido en estos casos a una concentración de esfuerzos de planificación en algunos sectores estratégicos y en algunas regiones claves.

El Brasil ha puesto especial énfasis en la planificación nacional en lo referente a la atención de ciertos sectores y regiones. En una primera etapa se formuló un plan que atendió al desarrollo de la salud, alimentación, transportes y energía. Más tarde se formuló el PROGRAMA DE METAS que abarcaba seis sectores básicos: energía, transportes, alimentación, industrias básicas, educación y Brasilia. Estos esfuerzos de planificación sectorial culminan con un intento de formulación de un plan global que procuraba mantener una elevada tasa de crecimiento, reducir progresivamente la inflación, mejorar la distribución del ingreso, y reducir las desigualdades regionales. Este plan, llamado Plan trienal de desarrollo económico y social 1963-65 no llegó a una fase de implementación.

La experiencia de planificación regional ha sido fecunda en el Brasil. Se han formado diversas agencias regionales encargadas de formular y ejecutar programas integrados para el espacio económico atendido, dentro de las cuales destaca la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste.

En México se realizaron experiencias de planificación nacional con posterioridad a la gran depresión de los años 30. Gracias a los esfuerzos de análisis realizados y a la estabilidad institucional del país, el Gobierno ha podido formular y ejecutar políticas sostenidas para el desarrollo de ciertos sectores estratégicos, como es el caso de los esfuerzos para la ampliación del sistema vial, de la construcción de obras de riego y del desarrollo de la energía. Esta política ha permitido crear las bases para el desarrollo industrial del país. En materia de planificación regional México tiene también una larga tradición, pues sus primeras experiencias datan de 1936. En los últimos años los esfuerzos han estado encaminados a la formulación de planes generales y a una creciente coordinación de las actividades del sector público.

Otros países han puesto especial énfasis en la formulación de planes generales de desarrollo. Los países incluidos en este grupo han tenido experiencias distintas en lo referente al origen de los organismos de

planificación y a los mecanismos de ejecución con que han contado. Podría decirse que, en general, han tenido en común algunas características: la planificación se inicia como un esfuerzo deliberado para atacar coordinadamente una constelación de obstáculos al desarrollo, teniendo en vista la integración de los esfuerzos nacionales y estableciendo una organización de planificación que se ha encargado de formular planes globales y sectoriales integrados.

En Chile, la planificación se inicia en 1939 al fundarse la Corporación de Fomento de la Producción. En una primera etapa la CORFO preparó planes de acción para desarrollar la electrificación, el petróleo, la industria siderúrgica y otros sectores. En una segunda etapa, formuló planes de desarrollo sectorial como lo fue el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes. Estos esfuerzos culminaron con la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (1961-70).

Tal vez el caso chileno sea ilustrativo de una estrategia de planificación recomendada por algunos círculos técnicos: se inicia con la ejecución de programas parciales y proyectos concretos, se amplía a programas sectoriales, y se completa con planes generales.

Otro país que tiene una experiencia parecida a la de Chile, es Colombia. Con posterioridad a la segunda postguerra se realizan esfuerzos de planificación sectorial, en particular en el sector transportes y energía. Más tarde, se realizan estudios globales y se formulan proyecciones macroeconómicas, pero es a partir de 1958 que se inicia un esfuerzo más sistemático de planificación general. En ese año, se crea el Consejo y el Departamento de Planeación, como actividades encargadas de la programación. El Departamento de Planeación tuvo a su cargo las tareas de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71. El Departamento había elaborado anteriormente el primer Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas 1961-64, en el que se detallaban las inversiones nacionales necesarias para el cumplimiento de las metas decenales en el plan medio. El instrumento de ejecución anual de los planes era el presupuesto-programa, elaborado por el Ministerio de Hacienda en estrecho contacto con Planeación, siendo presentado por primera vez al Congreso en esta

forma en 1961.

En Venezuela, los esfuerzos de planificación son recientes; sólo en 1958 se crea una Oficina Central de Coordinación y Planificación encargada de la formulación de planes globales y sectoriales. El esquema venezolano comprende la formulación de planes cuatrienales de desarrollo que se ejecutan a través de planes anuales.

La planificación venezolana ha logrado, al parecer, producir cambios importantes en la economía del país. Ella ha contado con un permanente apoyo político, logrando penetrar en la administración pública y reteniendo el personal técnico que ha logrado formar. Diversos grupos sociales le han brindado su apoyo, en especial el sector industrial.

La planificación a nivel nacional ha sido complementada eficazmente mediante programas de carácter regional, realizados a través de entidades de planificación regional entre las que se destaca la Corporación Venezolana de Guayana.

A. La experiencia de planificación en Ecuador

Los trabajos de planificación se inician en 1954, cuando un conjunto de condiciones abre a un grupo de técnicos la posibilidad de iniciar estudios generales de desarrollo. La planificación nace con un sentido técnico, apolítico y sin apresuramiento por los resultados; surge sin decidido apoyo político, sino más bien con su consentimiento.

Lo anterior permite su consolidación lenta, mediante un proceso de formación de sus técnicos, flexibilidad de respuesta a las necesidades del gobierno y preparación y definición de una posición fundamentada sobre los grandes problemas del Ecuador. Los fundamentos de la posición son nuevos, pues se basan en la técnica económica muy poco desarrollada por esos años en el país.

En la planificación ecuatoriana se pueden distinguir dos períodos: uno de iniciación y afianzamiento entre 1954 y 1960, y otro de madurez y consolidación que comprende entre 1961 y 1965. En el primer período, se dedican los esfuerzos a la formulación de planes sectoriales, a la preparación de proyectos y a la elaboración de presupuestos de capital. Los principales programas sectoriales que se prepararon fueron los de energía y transportes,

siendo este último ejecutado exitosamente, lo que dió prestigio a los trabajos de la Junta y facilitó la ejecución de nuevas iniciativas y la ampliación de sus recursos. Sin embargo, la ejecución de programas sectoriales introdujo una deformación en la infraestructura, por un exceso de inversión en transportes, mientras se descuidaban otros sectores no planificados.

A fin de corregir estas deficiencias y dar un respaldo más completo a sus labores, la Junta inició en 1958 los estudios generales y comenzó a preparar un diagnóstico global de la economía ecuatoriana. Estos trabajos fueron realizados con la colaboración de CEPAL, y se recogieron en el informe denominado "Bases y Directivas para el desarrollo económico del Ecuador". Con base en este enfoque general se preparó en los años 1959 y 1960 el primer plan global, el que constituyó el "Plan inmediato de desarrollo", debidamente integrado con proyectos específicos de inversión.

Durante todo este primer período, la Junta de Planificación se mantiene como un organismo independiente ajeno al trájín político, que lentamente se va prestigiando, incrementado sus recursos y capacitando su personal. Es una época de crecimiento hacia adentro y de formación de sus cuadros. En esta etapa, no se alteran los mecanismos tradicionales de acción. La política económica encargada al Banco Central, Ministerio de Hacienda, organismos autónomos, etc., sigue invariable y, por lo tanto, aislada de los planteamientos de la Oficina de Planificación. En otras palabras, los mecanismos intermedios de decisión no son alterados y la influencia naciente de la planificación no encuentra comprensión en los altos niveles de la Administración. Ello explica que la influencia de la planificación sobre la política económica y financiera general de corto plazo sea mucho menor que en lo que se refiere a la política de inversiones y a los planteamientos de más largo plazo.

La Junta se constituye en un grupo técnicamente preparado, con una visión global sobre los problemas del país, la cual no puede ser reemplazada por el conocimiento específico y profundo, pero sólo parcial y sectorial de técnicos y personalidades que por esos años actuaban como asesores gubernamentales en

distintos sectores. La Junta es, por lo tanto, un órgano de consulta obligado, situación que es facilitada por su apoliticidad. Sin embargo, la Junta va configurando una posición muy definida frente a los problemas del Ecuador, que es fundamentada sobre bases técnicas, y que toman la forma exterior de planteamientos técnicos. En el fondo, sin embargo, dichos planteamientos entrañan una orientación de política tácita que no coincide con los planteamientos tradicionales. Ello permite prever que cuando aflore el fondo político de los planteamientos y según sean las circunstancias en que lo haga, la planificación en Ecuador entrará en su verdadera prueba.

En torno a la Junta de Planificación se crean grupos independientes que la apoyan (núcleos intelectuales, industriales y cierta prensa vinculada a estos sectores). Los terratenientes y el gran comercio resisten a la Junta, sintiendo aragados sus intereses.

En su primera etapa, como se dijo, la Junta muestra utilidad y sentido práctico, actuando y asesorando en los frentes donde existen posibilidades; es el caso de la programación de los transportes, la energía, etc. Pero la actuación en el plano sectorial lleva a cierto desequilibrio en la estructura de las inversiones, lo que crea la necesidad de planes globales, comprensivos de toda la economía. Por otra parte, el personal técnico de la Junta es más numeroso, mejor entrenado y con mayor experiencia. Es por lo tanto el momento de avanzar hacia la formulación de un plan general de desarrollo, el cual finaliza en 1962.

El plan de desarrollo se acompaña de proyectos de reformas estructurales: se dicta una ley de reforma agraria, se implanta una reforma tributaria que consolida diversos impuestos al consumo, elimina impuestos asignados, racionaliza la ley de la renta, lo que permite elevar las recaudaciones y mejora la administración tributaria. Se encara la reforma administrativa, eliminando o fusionando organismos autónomos y racionalizando los ministerios.

La experiencia de la planificación en Ecuador sugiere que la influencia que ejercen los planteamientos técnicos puede ser importante. Muestra también que esa influencia en épocas de vacío de poder puede ser aún mucho mayor. Sin embargo, la potencialidad de acción e influencia no es aprovechada plenamente, por limitaciones en cuanto al bagaje metodológico de los planificadores. La

falta de instrumentos cuantitativos para precisar la magnitud de ciertos problemas, así como sus consecuencias, y la deficiencia de los métodos de planificación anual operativa, son las principales de ellas. Lo último se traduce en una falta de participación en las políticas de corto plazo (monetaria, cambiaria, de comercio exterior, **fiscal, salarios, etc.**), y determina un cierto divorcio entre los planes y las políticas anuales.

En el caso de Ecuador el término del período de vacío de poder, coincide con la plena madurez de la Junta de Planificación. Su flexibilidad de respuesta se mantiene, pero para problemas fundamentalmente técnicos. En cambio la posición de la Junta se torna más firme en sus líneas básicas y por lo tanto es inevitable el enfrentamiento con ciertos grupos sociales. Las pretensiones de influencia de la Junta son mayores y el ambiente para ejercerlas más difícil cuando se procura introducir cambios estructurales. Por otro lado, muchos de los planteamientos de la Junta de Planificación son objeto de la lucha política trascendente, la cual tiende a agudizarse.

En situaciones como las de Ecuador, en las que la planificación actúa como un órgano técnico sin gran apoyo político y sin identificación política, es previsible que esa primera fase dé paso a dos posibles alternativas: a) luchar por cierto tiempo en un ambiente adverso, con sus cuadros desarticulados, y reduciendo cada vez más su participación a problemas menores y técnicos; b) entrar a actuar plenamente, ya no con consentimiento político sino con apoyo político. En este último caso, el trabajo lento y serio de muchos años por primera vez sería sometido a prueba como un efectivo esfuerzo de planificación.

B. La planificación en Bolivia

El Seminario examinó la experiencia de Bolivia, donde la planificación nace de un proceso revolucionario que produjo cambios importantes en la estructura económica y social del país. Entre los años 1952-1956 Bolivia se plantea una serie de importantes reformas, las que se realizan con bastante anticipación a la existencia de un proceso formal de planificación. Aun más, al final de ese período las técnicas de planificación en Latinoamérica recién se empezaban a aplicar en la forma de estudios de proyecciones macroeconómicas

y estaban muy lejos de tener la madurez y sentido práctico que hoy muestran. Es decir, que en el período de las reformas realizadas, la metodología de la planificación no estaba madura para prestar ayuda efectiva a un proceso de cambio estructural.

En este sentido, y a la inversa de varios otros casos, es un movimiento político el que toma la iniciativa en el planteamiento de los cambios y en esos años fundamentales la oficina de planificación, cuyo origen data de 1953, no puede aportar racionalidad técnica a planteamientos de política. El proceso se inicia en formas estructurales que, como la nacionalización del estaño y la reforma agraria, habrían de tener hondas repercusiones en la situación económica del país. El efecto de la reforma agraria sobre la producción en los primeros años, la caída del poder de compra de las exportaciones, y las presiones sociales desatadas, fueron factores que indujeron a un agudo proceso inflacionista. Las dificultades económicas y sociales que enfrentó el país indujeron a solicitar ayuda del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y a iniciar un programa de estabilización monetaria.

A fin de hacer una evaluación de conjunto, el gobierno de Bolivia solicitó a la CEPAL la preparación de un diagnóstico global de la economía, siendo éste el primer ensayo de este tipo efectuado en el país. El trabajo se realizó en cooperación con la Comisión Nacional de Planeamiento y Coordinación y permitió impulsar las labores de planificación.

Una nueva etapa se inicia en 1960. El organismo central de planificación fue reemplazado por una Junta Nacional de Planeamiento robustecida. Con la ayuda de un Grupo Asesor la Junta preparó estimaciones del ingreso nacional, elaboró esquemas simplificadores de cuentas de insumo-producto, revisó las estadísticas de producción y al mismo tiempo preparó un programa de inversiones de emergencia (denominado Lista de Prioridades) en el que se dió primera prioridad a la minería. Este programa sirvió de base para renovar el crédito exterior a Bolivia, suspendido desde comienzos de la revolución. Como fruto de las gestiones iniciadas, se logró la formulación del que se llamó Plan Triangular de rehabilitación de la minería, financiado por los Gobiernos de los

Estados Unidos y de Alemania y por el EID, siendo éste el primer esfuerzo iniciado para recuperar la minería nacionalizada, cuyo déficit creaba dificultades para la economía nacional.

Preparadas las cifras básicas mencionadas, la Junta confeccionó en tres meses un diagnóstico de la economía que se discutió en el seno del gobierno a través del recientemente creado Consejo Nacional de Desarrollo. Lograda su aprobación se comenzaron a preparar proyecciones globales para el decenio 1962-71, y programas sectoriales de desarrollo. Ya desde hacía años, se venía ejecutando el plan del petróleo a cargo de YPF, algunos programas de vivienda, programas de carreteras a cargo del Servicio Cooperativo Interamericano y algunos programas de salud. Estos fueron incorporados al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71 cuya versión resumida fue divulgada y presentada en agosto de 1961 a la Conferencia de Punta del Este, siendo Bolivia uno de los países que disponía de un plan de orientación a largo plazo como lo exigió la Carta aprobada como base de la Alianza para el Progreso. El Plan Decenal se concibió como un planteamiento de una estrategia de desarrollo que sirviera de orientación a la política de desarrollo y al Plan Trienal de Inversiones Públicas que se preparaba simultáneamente con aquél; el plan operativo anual era el presupuesto fiscal que en 1961 se había transformado en un presupuesto-programa para el Gobierno central. Ya en 1962 se extendió esta técnica a algunas entidades descentralizadas.

No obstante en ausencia de la coordinación necesaria entre algunas entidades públicas, el Plan de Inversiones Públicas no fue formulado y el presupuesto por programas no recogió las orientaciones del plan de desarrollo.

Los mecanismos de movilización de recursos internos para financiar el plan que fueron propuestos en el mismo como base para su ejecución, tales como la reforma tributaria, la fusión de los bancos gubernamentales en un Banco Nacional de Desarrollo como asimismo la modernización de la administración pública, no fueron realizados. La ausencia de un plan trienal de inversiones que estructurara los proyectos que existían determinó que las negociaciones de financiamiento tuvieran que dirigirse al exterior sobre la base de proyectos aislados. Para corregir este defecto, se formuló el Plan Bienal de Desarrollo 1963-64 luego de reorganizar la Junta de Planeamiento, reemplazándola por la

Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación en el que se reajustaron las metas a conseguirse y se incorporan proyectos más definidos a ejecutar. Cumplido el primer plan de corto plazo, se preparó el segundo Plan Bienal de Desarrollo 1965-66, en el que se fija una estrategia de desarrollo a seguir y se plantean "proyectos estratégicos" además de reformas administrativas y financieras.

En todo este período la planificación tropieza con grandes dificultades en su ejecución. Falta de recursos financieros nacionales, ayuda externa lenta y de difícil negociación; conflictos políticos internos; falta de administradores eficientes para ejecutar proyectos financiados; en verdad, el Plan Decenal no cumplió así su propósito de servir de punto de partida para acciones de corto plazo. La experiencia demostró que se trataba de un país con problemas inmediatos de abastecimiento muy agudos, una administración pública débil, una extraordinaria dependencia del sector externo, y al mismo tiempo un grado muy alto de aspiraciones sociales despertadas por la revolución. En tales condiciones, se formuló un plan que era más bien una estrategia de desarrollo, a base de experiencias muy cortas, cuando la necesidad de obtener financiamiento externo exigía actuar al mismo tiempo en políticas, programas y proyectos bien concretos. En Bolivia se procuró reunir todo el esfuerzo de desarrollo en un instrumento único; se quiso pedir a un plan decenal que fuera a la vez orientador general y una herramienta para fines inmediatos. Quienes pretendían que fuera un mecanismo operativo lo criticaron y se provocó cierto desaliento. Evidentemente, como todo plan, el de Bolivia adolecía también de imperfecciones. En su ejecución se vio lo inestable que era la relación de la oficina de planificación con la administración y los demás sectores. Ello debilitó su capacidad para ejercer un papel activo en la conducción de la política económica. En suma, la planificación surge con un cambio de poder que lleva a una alteración de los mecanismos intermedios de decisión. Ello podría haber abierto las puertas a un proceso efectivo y racional de planificación donde los planteamientos de largo plazo estuvieran coordinados con las decisiones anuales. Pero, la misma heterogeneidad del movimiento revolucionario, que se acentúa con el transcurso del tiempo, determina una parcelación de los mecanismos

intermedios de decisión. Como la acción de planificación era parte del mismo proceso político, las dificultades de ese proceso arrastraron también a la planificación, llevándola a una cierta pasividad en los últimos años.

C. La experiencia de planificación en la Argentina

La primera experiencia fue la de los planes quinquenales de la década de 1940. En esencia, constituían planes de obras públicas, o más precisamente, una yuxtaposición de proyectos del sector público sin un adecuado encuadre macroeconómico.

Con posterioridad a la revolución de 1955, se elaboró un plan económico, que consistió fundamentalmente en la recomendación de una serie de medidas de política económica, tendientes a impulsar el desarrollo sobre bases diferentes a las del período anterior. Paralelamente, con la colaboración de la CEPAL, se redactó un diagnóstico completo sobre la economía argentina. Pero durante el período del gobierno provisional sólo se cumplió en mínima parte dicho plan económico. En ese período no funcionó ninguna oficina de planificación.

El gobierno surgido en 1958 se concretó a la definición de algunas líneas generales de política, que consistían en el impulso a las industrias básicas (sobre todo siderurgia y química pesada), a la energía y combustible (ampliación substancial de la capacidad eléctrica instalada y autoabastecimiento de petróleo) y a la infraestructura (caminos). A este conjunto de programas sectoriales se superpuso un plan de estabilización. En ese período, la planificación comenzó a funcionar con carácter provincial. En 1958 se creó la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires que funcionó hasta 1960. No llegó a elaborar un plan global, pero preparó planes sectoriales y aconsejó sobre política económica a corto plazo; en particular, sus recomendaciones sirvieron de base a una reforma fiscal y a la formulación de una ley de reforma agraria. A fines de 1959 se creó el Consejo Federal de Inversiones, como resultado de un acuerdo interprovincial al que adhirieron todas las provincias, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la Gobernación de Tierra del Fuego. Actuó con total independencia institucional y de orientación. Las principales dificultades con que tropezó surgieron al intentar hacer efectivas las recomendaciones derivadas de planteamientos técnicos. Para comenzar a superarlas, se utilizó

la cooperación técnica solicitada por varias provincias para la elaboración del presupuesto y el plan anual de obras públicas; ésa se reveló como una forma de comenzar a implantar en el sector público un embrión de planificación. Para el sector privado, se pensó en la creación de organismos regionales de fomento y se empezó a actuar en ese sentido en el Nordeste y el Noroeste.

La planificación nacional se institucionalizó en 1961, fecha de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo. En una primera etapa, hasta marzo de 1962, funcionó en estrecha relación con la conducción económica nacional, pero en ese momento recién estaba en la labor organizativa, de modo que su influencia real no pudo ser trascendente. A partir de marzo de 1962 se reorganizó y comenzó a preparar un diagnóstico y proyecciones de la economía argentina. Durante 1963, el CFI y el CONADE se asociaron para continuar los trabajos del plan, que adelantaron substancialmente. En ese período hubo desvinculación y a veces antagonismo entre los organismos de planificación y la conducción económica nacional.

A fines de 1963 el nuevo gobierno reorganizó nuevamente el CONADE y aceleró los trabajos de elaboración del plan. Paralelamente, las autoridades de CONADE formaban parte del equipo económico nacional.

Resultado de la labor del Consejo Nacional de Desarrollo es el plan de desarrollo para 1965-69. El plan consta de las partes siguientes: a) diagnóstico; b) objetivos generales y proyecciones globales; c) financiamiento del plan; d) sistema de políticas; y e) proyectos. De importancia fundamental para la aceptación del plan ha sido la comprensión del diagnóstico. En efecto, al cuantificarse los problemas de la economía del país han podido los tres sectores importantes (industria, agricultura y sector público) comprenderse en forma interdependiente. En lo que toca al sistema de políticas hay que reconocer que está aún incompleto, pero se basa en tres postulados esenciales: el desarrollo económico sostenido, la mayor estabilidad monetaria posible y una creciente justicia distributiva.

En la preparación de proyectos estratégicos tropieza con la dificultad de que no hay suficientes estudios de factibilidad elaborados en forma adecuada. Los programas sectoriales se remontan en algunos casos a la acción anticíclica

o iniciativa ministeriales en que se prepararon planes de obras públicas y caminos. Con la cooperación exterior se estimuló la preparación de otros programas sectoriales, pero no había ninguna coordinación entre ellos, lo que hizo más patente la necesidad de integrarlos en la planificación global.

Como parte de esa coordinación el Consejo se encarga de decidir las prioridades para la ayuda técnica y financiera externa a los distintos proyectos. Ha contribuido a la mayor eficacia de la programación sectorial, la organización de cursos de capacitación cuyo objetivo es crear núcleos de planificación en los distintos sectores, al propio tiempo que estimula una confianza recíproca entre éstos y la oficina central encargada de la planificación.

El Plan es todavía débil en lo que se refiere a la planificación regional y a la integración económica con otros países. El Consejo Nacional de Desarrollo ha logrado prestigio y las críticas que se suscitan en torno a la planificación parecen referirse más bien a la lentitud con que se implementan sus recomendaciones. Esta crítica, que se hace más vehemente por la existencia de una estructura política dividida en numerosos partidos opositores, genera muchas veces una situación conflictual compleja.

En definitiva, el grado de avance de la planificación general en Argentina dependerá de las condiciones políticas que prevalezcan en el futuro y de la capacidad operativa de la administración pública para impulsar los programas. Con este último fin el CONADE y la Oficina Nacional de Presupuesto impulsan la implantación del presupuesto por programas en el Gobierno Federal y en las empresas públicas, a fin de darle operatividad al plan de desarrollo en el corto plazo, coordinándole con la política fiscal, monetaria y cambiaria.

D. El caso del Perú

En el Perú, la planificación nace a raíz de un "paréntesis" en la lucha política, que abre la Junta Militar en octubre de 1962 y que termina en julio de 1963. La planificación tiene su origen en una decisión de un equipo transitorio de gobierno, decisión para la cual la opinión pública no está preparada. En esto hay una gran diferencia con Bolivia, donde el ambiente para la planificación está objetivamente preparado. La situación en este caso es más similar a la de Ecuador, donde la oficina de planificación debe realizar un lento

y esforzado trabajo para ganar prestigio y opinión pública.

Sin embargo, a diferencia del caso de Ecuador, la planificación en Perú no tiene tiempo de fortalecerse internamente, formar sus cuadros y ganar prestigio ante la administración pública y el sector privado. La premura con que deben abordarse las tareas de planificación en el Perú es causada entre otros factores, por los siguientes: a) porque los acuerdos de Punta del Este exigen de la presentación de planes para el logro del financiamiento externo, el ambiente internacional para la planificación es favorable; b) porque el paréntesis político que permite el nacimiento de la planificación resulta breve en relación al tiempo que requiere el fortalecimiento del órgano y del sistema de planificación; y c) porque como consecuencia de lo anterior, se exige prematuramente del órgano de planificación resultados que no está en condiciones de ofrecer.

Existen, por lo tanto, dos etapas bien marcadas en la experiencia de planificación peruana. La primera, es un período breve de organización y fortalecimiento interno, como un trabajo estrictamente técnico. La segunda, caracterizada por la existencia de un órgano de planificación heredado de la Junta Militar, pero ahora bajo la dirección política del partido de gobierno, y donde se empiezan las tareas de preparación de planes.

En la primera etapa, se crea un sistema formal de planificación, que recoge las experiencias adquiridas en varios países y que responde a un esquema ideal según se concebía en esos momentos. También se entrena personal y se formula el "Análisis de la realidad socio-económica del país", documento que constituye un diagnóstico general de los problemas fundamentales del Perú, en el cual se plantea una estrategia de desarrollo.

La segunda etapa, iniciada con el cambio de gobierno, es un período de formulación de planes, principalmente de alcance bienal, para el sector público. El personal técnico del INP no cambia y sólo se altera su dirección. En este período, la planificación encuentra dificultades de variado orden, ya sea a causa de encontrar fuerte oposición en ciertos sectores de opinión, y principalmente por la magnitud de la tarea que debe emprender sin encontrarse el INP debidamente preparado. Pero quizás, el problema fundamental de este período

resida en que, a pesar de ser el partido de Gobierno quien tiene la Dirección del INP, éste, por lo incipiente del proceso de planificación y por los factores antes apuntados, no logra interpretar e identificar en sus planes los objetivos más amplios y de más largo alcance del país. Todo lo anterior conspira contra el logro de un prestigio y un ascendiente suficientes para ejercer con eficacia las tareas de planificación.

Los planos en que están las aspiraciones económico-sociales del Gobierno y las respuestas del INP a ellas no logran encontrarse, pues corresponden a jerarquías diferentes. La alta dirección política del país plantea como programa una imagen del Perú a muy largo plazo para que sirva de guía de su acción. Como el problema de la ocupación es muy agudo en el presente y de caracteres dramáticos en una perspectiva suficientemente larga, el partido de gobierno señala como meta la formación de un país económica y socialmente integrado, para lo cual es necesario incorporar la Sierra y la Selva al sistema económico. Con ello se pretende el objetivo político de integrar el país y al mismo tiempo de ampliar los horizontes económicos para dar mayor ocupación. Ese es el sentido en que están planteadas la carretera marginal de la selva y la incorporación de un millón de hectáreas a la explotación agrícola. Frente a esos planteamientos, que podrían tomar racionalidad técnica y ubicación en el tiempo mediante la asesoría del órgano de planificación, se pone énfasis en la formulación de planes bienales. Estos planes bienales, obviamente no pueden responder a los grandes planteamientos de largo alcance.

A pesar de todos los problemas señalados, la planificación está ganando lentamente prestigio en el Perú. Los planes bienales están contribuyendo a racionalizar los planes del sector público, el mecanismo presupuestario se está perfeccionando, y la coordinación entre planes y presupuestos es cada vez mayor. El personal técnico del INAPLAN ha ido ganando experiencia y se están creando las condiciones para un proceso de planificación de mayor alcance y con una participación más decidida del sector privado.

Igual que en casos anteriores, las tareas de planificación aparecen muy desligadas de la política económica general de corto plazo, con la notable excepción de la política de gastos públicos.

E. El caso del Uruguay

La difusión del concepto de planificación en los círculos intelectuales y la Carta de Punta del Este estimulan la iniciación de los trabajos de planificación en Uruguay. La ausencia de planteamientos de envergadura en los medios tradicionales de Uruguay y la existencia de grupos intelectuales que promueven la planificación sobre fundamentos estrictamente técnicos, permite obviar la resistencia a la planificación. Las tareas de programación se inician así con consentimiento político, pero sin el apoyo de partidos importantes. No se cifran muchas esperanzas en ella e inicia sus actividades sin expectativas concretas de resultados inmediatos. Así se encomienda a la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico la formulación de un plan. El CIDE forma un equipo compuesto por técnicos de todos los sectores, profesionales universitarios y con asesores de organismos internacionales, y logra trabajar sin interferencia política y sin premura. Es uno de los pocos casos en que la planificación puede tomar el tiempo necesario para entrenar sus cuadros, estudiar los problemas fundamentales del país e iniciar la preparación de un plan de desarrollo sin sufrir el acosamiento por entregar resultados rápidos.

En su primera etapa, es necesario crear los mecanismos que proporcionen las informaciones básicas. Se levanta un censo de población, se empiezan a elaborar las cuentas nacionales, etc. También se ocupa el CIDE en forma preferente de la formación de personal especializado y de la difusión de la planificación en todos los niveles. Como es necesario crear las condiciones favorables a la planificación, no se empieza por **elaborar un plan, sino que se prepara un diagnóstico** que permite plantear grandes problemas nacionales a la opinión pública.

Con los trabajos anteriores el CIDE gana prestigio, y comienza a preparar el plan decenal. El plan es un vasto esfuerzo encaminado a encontrar salidas a los grandes problemas de estancamiento, desempleo e inestabilidad monetaria que afecta desde hace largos años al país. La estrategia para ello se basa en un conjunto de reformas de estructuras. Dicho plan se complementa con uno a tres años plazo y con un plan anual operativo.

Poco a poco, el grupo encargado de la planificación toma contacto con el sector privado y va creando en él una conciencia de planificación, que redundará

a la postre en el establecimiento de un organismo privado de planeamiento que agrupa a los principales dirigentes del sector privado, al cual se ha incorporado recientemente la agricultura. El CIDE también toma contacto con los sindicatos y promueve reuniones para dar a conocer en ese sector sus ideas. Entra además en contacto con los dos partidos políticos principales, creándose así adeptos a la planificación en ambas fuerzas políticas. Todo ello significa que, por sobre banderías políticas, se van generando grupos que abogan por el planeamiento. En dos años y medio de trabajo, se realiza en esta forma una importante labor de esclarecimiento.

Nótese que la planificación no pretende entrar prematuramente en la lucha por influir en la política económica de corto plazo. Consciente de la inoportunidad de plantear tareas operativas, se prefiere un camino más lento, que permite fortalecer los cuadros internos, ganar experiencia y prestigio y crear opinión pública favorable. Ello es posible porque el gobierno tampoco exige prematuramente de la planificación resultados que no puede entregar. La estrategia trazada se basa en la comprensión de que las tareas de planificación sólo darán sus frutos después de varios años. La impaciencia no está presente ni por el lado del gobierno ni por el lado de los intelectuales promotores de la planificación.

Por la misma naturaleza de la estrategia, no se rehuyen los planteamientos fundamentales. La impaciencia por llevar a la práctica, en condiciones adversas, aunque sea una cuota limitada de los planteamientos, no está presente. El CIDE se dirige más bien a aquellos que pueden decidir en el futuro. Por eso plantea en forma precisa la reforma agraria, tributaria, financiera y administrativa, y además señala que aún cuando el país pudiera salir transitoriamente adelante sin reformas, tales cambios son necesarios en beneficio de los resultados de largo plazo.

F. El caso de Centroamérica

El nacimiento de la planificación en Centroamérica no puede analizarse en forma independiente del proceso de integración económica. Es la integración económica la que permita ensayar la planificación como forma de captar las posibilidades de crecimiento que aquella ofrece y la que le abre a una

potencialidad de acción que aún no ha sido aprovechada en lo sustancial.

La política de integración económica revitalizó la confianza de los países centroamericanos en su capacidad de acción; le abrió nuevas perspectivas de desarrollo y surgió con ella una visión renovada de los problemas centroamericanos. Para estos países, la integración es un imperativo del desarrollo. Desde muchos años antes de iniciarse la planificación, los países centroamericanos habían venido impulsando un programa de integración económica. Surgieron así el Mercado Común; la equiparación y reformas arancelarias; se concertaron convenios sobre el régimen de industrias de integración y sobre incentivos fiscales; se realizaron por la CEPAL y un amplio programa de asistencia técnica estudios de industrias de alcance regional; en el sector agrícola, se estudió la estabilidad de precios de los granos y el algodón, y en general se buscó una base regional para las políticas económicas que aplicaban los países. Como parte de estos esfuerzos, los países se plantearon sus problemas de crecimiento de largo plazo con base en un conjunto de estudios de análisis y proyecciones del desarrollo. La motivación de la integración fue tan fuerte que rompió banderías políticas internas, penetró en el sector privado, hizo posible acuerdos entre regímenes políticos diferentes, cambió mentalidades y actitudes, y dio a los empresarios una visión más integral no sólo de sus posibilidades de negocios, sino también de su papel en el progreso futuro de la región. Así en la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos realizada en El Salvador en 1962, los empresarios privados acordaron promover un desarrollo industrial coordinado regionalmente. La integración le dio realce e interés general aún a las tareas más técnicas y le entregó a la planificación toda esa herencia positiva. Alrededor del proceso de integración se movilizó a grandes grupos de funcionarios y expertos nacionales y de sectores importantes de opinión que participaron en tareas tales como la equiparación arancelaria, la reglamentación aduanera, los programas de estadística, vivienda, carreteras, acuerdos de tránsito y circulación de vehículos, energía eléctrica, investigación tecnológica, administración pública y otros. Esta fase tuvo un evidente valor formativo y constituyó un proceso de toma de decisiones y compromisos de largo plazo con un sentido programático.

Cabe la interrogante de si la planificación hubiera sido posible en Centroamérica sin la existencia previa de una conciencia de integración con las características que ha tenido en Centroamérica. Para este efecto, no interesan sólo las realizaciones concretas de la integración centroamericana sino también el despertar de conciencia que produjo. Al parecer en el resto de América Latina las modalidades de integración adoptadas no han logrado crear una motivación semejante ni asociarse a las tareas de planificación. Es ello producto principal del tipo de esquemas de integración diferente planteado en ambos casos? o también juegan un papel muy importante las diferencias económico-sociales que existen entre ambas áreas?

Cualquiera sea la respuesta a las interrogantes planteadas, la integración no sólo ha ido creando la necesidad técnica de planificar, como forma de coordinar las políticas de desarrollo nacionales dentro de un marco de desarrollo regional, sino que al mismo tiempo en amplios sectores, incluyendo el privado, abrió la mentalidad para comprenderla, aceptarla y promoverla.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la operación de planificación en Centroamérica se planteó desde un principio con la substancia y el realismo necesario y con una madurez que le permitiera aprovechar la apertura de conciencia que genera el proceso de integración y las oportunidades que ofrece. En realidad para ello habría sido necesario superar la escasez de planificadores experimentados y de líderes que reunieran, además del conocimiento técnico, la versatilidad política para sortear los obstáculos que se oponen a toda empresa nueva.

Puede decirse entonces, que quizás los planes que han sido elaborados recientemente en Centroamérica han pecado de algún exceso de formalismo, problema que es por demás común a casi todas las experiencias iniciales de planificación, no sólo en América Latina. Las etapas iniciales de la planificación tiende por ello a caracterizarse por girar alrededor del acopio de estadísticas y de la coherencia formal de los planteamientos y dar menor realce al uso de la planificación como instrumento de acción. La planificación debe estar al servicio de ideas y objetivos fundamentales que surjan de ella

o la preexistan. La ausencia de estos últimos, su desconocimiento o la incapacidad para descubrirlos y darles forma, necesariamente hacen del método un instrumento vacío y rutinario. En estas circunstancias, las esperanzas cifradas en la planificación tienden a frustrarse y la mentalidad pragmática del administrador y del empresario tienden a repudiarla. En el caso de Centroamérica donde los objetivos fundamentales vinculados a la integración estaban definidos, el destino de la planificación depende de la medida en que sea capaz de captarlos y traducirlos en políticas, planes y programas concretos. Es muy temprano todavía para juzgar la medida en que los esfuerzos de planificación han sabido jugar ese papel. No obstante, la planificación centroamericana ha entregado algunos logros importantes. Existen planes regionales para las industrias básicas, un plan vial centroamericano y programas multinacionales de energía. La idea central es que en torno al alcance regional con que se proyectan estos sectores estratégicos, otras actividades tenderán a integrarse y coordinarse en forma inducida. Se trataría, en consecuencia, de construir un marco regional para la integración y planificación de los sectores estratégicos a fin de que los planes nacionales se elaboren siguiendo dicho marco regional y se coordinen ex-ante por esa vía, y que el resto de la economía siga a los sectores líderes.

También se ha avanzado en la implantación de algunos instrumentos de política de corto plazo, principalmente en el establecimiento de los presupuestos por programas, que en los cinco países tienen la misma base y emplean el mismo año fiscal, y que ofrecen la posibilidad de ser coordinados regionalmente.

Entre los aspectos en los que la planificación parece no haber avanzado suficientemente destaca el hecho de que los programas no consideran cambios importantes de estructura ni reformas tributarias consecuentes con las nuevas necesidades del desarrollo. Falta integración de la política monetaria y cambiaria con los planes y no se han establecido mecanismos para la regionalización de los mismos.

F. La planificación en Costa Rica

El proceso planificador comenzó en este país con planes sectoriales, y en 1948 se registró un primer esfuerzo sistemático aplicado a la electrificación, que posteriormente se extendió a otros campos. En los años 1955-56 surgió la idea de planificación global y se formó un grupo universitario de estudios que contó con la colaboración de la CEPAL. Se formularon pronósticos y programas ceñidos a criterios de planificación global; nació una inquietud por los problemas de la planificación y se formó personal que luego influyó en niveles de decisión política, llegando a penetrar en los grupos de poder en 1957-58. El cambio de gobierno en 1958 trajo un período en el que la planificación sólo se manifestó a través de planes sectoriales.

En Costa Rica hay condiciones ventajosas para realizar sus programas. Su movilidad social es elevada y la estratificación social es escasa; la distribución del ingreso registra modalidades menos regresivas que en otros países del área y el sistema de tenencia de la tierra, aunque puede mejorarse, no presenta dificultades insalvables. Sin embargo, existen también algunas condiciones sociopolíticas que son un obstáculo al desarrollo y la planificación y que se sitúan principalmente en el plano administrativo.

Al asumir el poder en 1962 el partido de gobierno actual, lo hizo teniendo por bandera tres puntos básicos: 1) institucionalización de la planificación; 2) ingreso de Costa Rica al sistema de integración económica centroamericana, y 3) reforma agraria y colonización. El nuevo gobierno se había comprometido a crear una Oficina de Planificación, lo que hizo con la aprobación unánime de la Asamblea Legislativa. Esta Oficina de Planificación está adscrita a la Presidencia de la República. La Oficina de Planificación tiene variadas funciones y está regida en forma unipersonal no colegiada. Cuenta con comisiones asesoras y un Comité Técnico de Evaluación de Proyectos, que determina el orden de prioridad de los mismos. Una comisión asesora, con representación del sector privado y público, revisa las metas y programas del plan de desarrollo. Entre sus múltiples funciones, la Oficina de Planificación formula los planes de desarrollo y el presupuesto tradicional y por programas, procura coordinar la asistencia técnica y estudia la reorganización administrativa del sector público.

Se ha tratado de soslayar el peligro que significa transformar una oficina de planificación en una secretaría ejecutiva, pero tampoco se desea crear un cuerpo de técnicos aislado de los demás sectores nacionales. Es preciso reconocer, por lo demás, que el ejercicio de algunas funciones ejecutivas pone en contacto al organismo planificador con la administración pública y tiende a prestigiarlo ante el país por la obtención de resultados.

El Plan de Desarrollo se terminó en 1965 pero antes de que llegara a su etapa final se decidieron objetivos de política a los cuales se ajustó el esquema global del Plan así como los planes sectoriales que surgen de las unidades de planificación establecidas en las instituciones autónomas (electrificación y vivienda), en los ministerios (agricultura, transportes, etc.) o en la misma Oficina de Planificación (programa de desarrollo industrial).

3. Resumen de las características del proceso de planificación iniciado en América Latina

Los distintos casos analizados en el Seminario, permitieron arribar a una serie de conclusiones acerca de las características que ha revestido el proceso de planificación en Latinoamérica.

Visto el proceso de avance 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 prácticamente a la totalidad de los países de América Latina. Ese proceso ha jugado un papel importante en el esclarecimiento de los problemas fundamentales del desarrollo con que se enfrenta cada uno de los países y en la señalización 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 salidas alternativas, es una de las misiones fundamentales de la planificación. El prestigio ganado por los mecanismos de planificación 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.

Sin duda, además de haber aportado nuevos elementos y nuevos enfoques al

debate sobre los problemas y objetivos del desarrollo, las tareas de la planificación han contribuido 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 aun 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 unido, no obstante la brevedad del plazo, a 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 programas 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.

Sin embargo, 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

- a) En la mayoría de los casos analizados, se muestra una tendencia al exceso de formalismo en las tareas de planificación. Este exceso de formalismo es un producto natural de la novedad de la técnica de planificación, pero en mayor intensidad 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.

b) 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.

Generalmente no se producen 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 serios e innumerables problemas que debe resolver día a día, la formalidad de la planificación de largo plazo es difícilmente comprensible. 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, la posibilidad de influencia en la política de corto plazo de una oficina de planificación estrictamente técnica es muy grande, pero desaprovechada. 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 monetaria y cambiaria 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, la experiencia indica que 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 ella 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 alguna influencia similar podría haberse ejercido 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.

c) El análisis del proceso de planificación registra situaciones en que los organismos de planificación 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 las actividades de planificación. La complejidad de la evolución de una etapa a otra puede explicarse, entre otros factores, por los siguientes:

- i) El desarrollo y características de la primera etapa influyen en las posibilidades de una evolución exitosa hacia una situación de apoyo político. En aquellos casos en que el período inicial de consentimiento político permitió al órgano de planificación fortalecerse interiormente, consolidando sus cuadros de personal, demostrar utilidad práctica en acciones parciales, crear un pensamiento en torno a los problemas fundamentales, etc., las posibilidades de la mencionada evolución fueron mucho más nítidas.
- ii) El mantenimiento de una gran objetividad del órgano de planificación surge también como un elemento importante para darle permanencia a las tareas de planificación. En caso contrario, las actividades de planificación 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. Ello 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 a la administración y al sector privado en el proceso de planificación es también una condición necesaria. Pero, al mismo tiempo, resulta ser una de las principales deficiencias de la experiencia de planificación en América Latina.

v) El prestigio de orden más permanente que debe lograr la planificación, exige de la formulación y mantención 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 darle continuidad al esfuerzo de planificación y al mismo tiempo profundidad en su acción futura.

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:

a) Ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación.

Esto se refleja en el hecho 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 consiste en que tales sistemas de decisión de corto plazo no configuran generalmente una política general coherente por lo que en la práctica las decisiones de política no guardan relación con los planteamientos substantivos 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 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.

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 ya que los presupuestos se formulan 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 están expresadas las políticas de salarios, precios, nivel del tipo de cambio, expansión crediticia, y otras. De esta manera, la política anual de conjunto puede expresarse en forma consistente 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 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 substancialmente, 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; 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 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 empezando por el gobierno central y, en muchos casos, dichas reformas han quedado limitadas a dicho sector. Falta abarcar a los entes descentralizados y a las empresas públicas, donde la coordinación entre planes y presupuestos es de la mayor importancia.

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.

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 y efectiva de los gastos públicos. 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 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 ante la inexistencia de una base de evaluación permanente de las experiencias anteriores.

c) 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 existieran en proceso las operaciones de planificación en los países, 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 ya mencionado de que en la mayoría de los países la planificación está en una etapa en que faltan direcciones de política que jueguen un papel suficientemente dinámico 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 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 traducen 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, problemas institucionales, etc. Sin embargo, ninguna de las limitaciones mencionadas es insuperable. El Seminario trató en detalle el problema de proyectos, según se reseña por separado en este Informe.

d) 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. 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. Además, se realizan bajo 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. Es por lo tanto, de la mayor importancia lograr una coordinación en cuanto a oportunidad y substancia 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, pues los criterios de financiamiento internacional de corto plazo generalmente resultan incompatibles con los criterios adoptados en los planes de desarrollo y se traducen en recomendaciones de política económica anual diferentes 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 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.

e) 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 de planificación en forma aislada de los esquemas de integración regional que están planteándose. 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 actual, en una acción programática, aún en un 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 integración, factor que tendrá importancia creciente a medida que avance el proceso de integración.

Por separado se reseña la consideración que dio a este problema el Seminario.

f) 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 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 entran las propias actividades de planificación y 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.

g) 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 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 notoria 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, distorsión y asesoría substantivas que deben ejercer las oficinas de planificación. Las deficiencias de información complican las tareas de planificación y tienden a llevar a las oficinas de planificación a esfuerzos esporádicos extraordinarios, en desmedro de funciones que deben ser continuas y programadas.

Es importante, en consecuencia, 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 deficientes o inadecuadas a los nuevos requerimientos de las funciones de planificación.

Capítulo III

LA PLANIFICACION SECTORIAL

La experiencia de distintos países latinoamericanos en materia de planificación sectorial data de muchos años y ha permitido acumular conocimientos. 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 en los que muy recientemente se comienza a ensayar técnicas de planificación económica. Es el caso de la planificación industrial y la agropecuaria. Se trata, en verdad, de sectores estrechamente vinculados que se influyen recíprocamente.

En este capítulo se examinan algunos de los principales aspectos relacionados con las técnicas de planificación y de la organización administrativa de los sectores agropecuarios e industrial. Principalmente su propósito es discutir algunos problemas característicos de la actividad respectiva en relación con los procedimientos de planificación que se utilizan en ellos. En verdad, no obstante 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 discuten 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 del proceso.

1. Planificación agropecuaria. Sus problemas de organización

A. Algunos aspectos de la problemática del desarrollo agropecuario

Casi sin excepción, en los diversos países del área se viene **constatando** la existencia de 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, como también para elevar las condiciones sociales y económicas de la población rural.

Entre estas manifestaciones, que se expresan con diverso grado de intensidad, en los diversos países, se mencionaron:

a) Insuficiente desarrollo y diversificación de la producción agropecuaria que viene contribuyendo a dificultar el crecimiento económico y social a través de a) abastecimiento insuficiente de la demanda interna; b) dependencia de suministros foráneos, por lo general provenientes de fuera del área y c) 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 bienes de capital y materias primas requeridas 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 la mantención de serios problemas de estructuras agrarias y al empleo de herramientas de política obsoletas, viene frenando una redistribución del ingreso agropecuario, y constituyen 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 del área, 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 contribuyan a frenar la emigración del campo a las ciudades, y por haber venido incorporando, en muchos casos, técnicas adecuadamente 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 viene registrando 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. Hubo 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 de importantes recursos, que no podrán ser asignados con criterio de prioridad dentro del propio sector, como tampoco compatibilizados con las alternativas que 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 la región 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 aparecería 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 del área, 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) El hecho de que 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 productos del agro; por el ingreso y la política de redistribución del mismo; por esfuerzos orientados a mejorar la dieta en determinados grupos y finalmente por la política de sustitución de importaciones de productos agropecuarios motivada por 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 por la exportación dependerá de los requerimientos de moneda extranjera que una determinada tasa de desarrollo exija; de la participación que se le asigne en el plan a la exportación de productos agropecuarios, a su vez definida por las posibilidades del país de expandir exportaciones 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 externa.

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

b) Por constituir la agricultura la actividad económica que en muchos de los países del área ocupa la mayor parte de la población activa, en alguna medida es la fuente de abastecimiento de mano de obra para otros sectores de actividad. Históricamente el desarrollo económico ha venido acompañado de una transferencia permanente de mano de obra del campo a las ciudades. En América Latina este proceso se agrava por el hecho de que la economía no crea en los sectores no agrícolas suficientes fuentes de empleo para absorber su propio crecimiento vegetativo y menos el originado por esta 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 consistir en maximizar la ocupación, asignándole una alta responsabilidad al sector agropecuario; puede por el contrario consistir en aumentar substancialmente la producción agraria, asociada simultáneamente a la liberación de mano de obra por ser ésta 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 constituya 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, la constituye la capacidad de pagos externos. Desde este punto de vista, en muchos de los países del área la fuente más importante de ingreso de divisas 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 ese sector pueden tener una alta productividad generadora de divisas, a través de exportaciones o 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 necesariamente del empleo de nuevos insumos y bienes de capital. Aun cuando sólo contados países del área 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. En todos los países del área esta alternativa ofrece vastas posibilidades, 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 evidencian en un esfuerzo global de planificación.

f) Los diversos estudios realizados en los propios países y por organismos internacionales especializados coinciden en que la existencia de trabas estructurales constituye el más serio obstáculo al desarrollo económico acelerado. Se requiere, por consiguiente, profundas reformas agrarias si se desea movilizar al agro y a la economía en su conjunto. Transformaciones tan profundas no constituyen una 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, y 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 fenómenos. Este esfuerzo es indispensable para establecer los medios de acción, las políticas y la estrategia a seguir. Esta etapa es por lo tanto una de las 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 plantea 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.

Especial énfasis se puso en 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 a ir logrando a corto y mediano plazo.

Al formularse el plan propiamente tal, 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 implícito 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. Determinados recursos productivos pueden destinarse 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 casos, podrá ser el maximizar el empleo; o el desarrollo de una determinada área geográfica. Habrá así, en muchas ocasiones, que estudiar diversas alternativas para el empleo de los recursos disponibles, dentro de los objetivos diseñados en la estrategia global de desarrollo.

El establecimiento de los objetivos y de la estrategia de desarrollo no constituyen sino una fase del proceso de planificación. Debe completarse con programas y proyectos concretos que comiencen a la realización de las metas establecidas, lo cual 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 con base en programas y proyectos específicos 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 unánime en reconocer las dificultades especiales que presenta la planificación en el sector agropecuario. Se reconoció igualmente la importancia de plantearla sobre la base de un estudio previo de diagnóstico tan completo como ello sea posible.

Fue así como se mencionó que en una agricultura basada en el sistema de empresa privada la planificación de su desarrollo en el fondo consiste 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 lo cual se espera que un conjunto muy numeroso de empresarios agrícolas, reaccionen 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, con lo cual se espera lograr más altos niveles de producción. La previsión cuantitativa de estos efectos, presenta en el caso de la agricultura algunos problemas específicos como 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, capitalistas y pre-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; éstos son, sin embargo, numéricamente los menos. Los productores de subsistencia son normalmente 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 sin embargo controlan grandes extensiones de tierras, participan en una economía de mercados, pero 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 las políticas de estímulos económicos.

La existencia de tan numerosos empresarios y de las más variadas condiciones hace especialmente difícil prever el efecto sobre sus decisiones empresariales y sobre el volumen de producción que pueda lograrse a través de un esfuerzo de planificación, que deberá emplear diversas herramientas para el logro de sus objetivos.

b) En la agricultura es corriente el caso que los productores no son dueños del principal medio de producción: la tierra. A ello normalmente se suma la vigencia de legislaciones inadecuadas que acentúan el problema de 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 la modificación de la legislación sobre el particular.

c) La planificación del desarrollo agropecuario no sólo tiene relación con el logro de volúmenes de producción en cantidades suficientes para abastecer la demanda interna y disponer de determinados contingentes de exportación, 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 el diseño de programas o políticas en alguna medida de efectos encontrados. Así 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 elevar la producción al pensar 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 desconcierto, 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, lo constituye 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 los mismos se viene haciendo. En estas circunstancias, resulta especialmente difícil prever las posibilidades de un mejor uso de los mismos en el futuro.

e) Los aumentos de producción previsible en un plan de desarrollo se originan normalmente como consecuencia de: la expansión de las áreas cultivadas y de los aumentos en los 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. No es tan fácil, 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 difícil prever por las siguientes circunstancias:

- i) porque muchas veces dependerá de la aplicación de técnicas aun no definitivamente conocidas o cuyos efectos no están bien cuantificados al 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 por ellos cubierta,
- iv) porque normalmente no sólo dependerá del empleo de una sola práctica, sino de un conjunto de ellas,
- 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 arrendatarios, etc.
- f) La agricultura debe enfrentar adversidades naturales imprevisibles, 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 las existencias ganaderas, las 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 la mayoría de los países del área, obligarán en la mayor parte 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 aun más dificultosamente 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 vienen realizándose como igualmente iniciar muchas otras nuevas. Programas tales como 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 número considerable de técnicos y profesionales de los que los países normalmente no disponen. Hay una tarea adicional de formación y adiestramiento de personal relativamente fácil de prever, pero en cambio no resulta tan fácil prever 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 estimar que estas condiciones, en 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 adolece en general de las siguientes deficiencias:

a) Existencia de ministerios de agricultura creados y organizados para desarrollar en lo principal funciones de fiscalización y control, que por lo general 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 aun 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. Todo este proceso ha carecido sin embargo 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, se viene dando 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, han venido siendo realizados sin unidad de criterio.

e) Entre las funciones principales que el sector público deja de realizar cabe destacar los estudios económicos y de programación del desarrollo agropecuario. Con 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 dichas políticas se diseñan con criterios carentes de una orientación "desarrollista". A manera de ejemplo, cabe citar 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 basados más bien en criterios "paternalistas". Prácticamente no existen, o son muy escasos, los sistemas más modernos de crédito, en los que la principal garantía la constituye la capacidad empresarial del productor y su permeabilidad a las innovaciones tecnológicas, o en los que los créditos se otorgan a través de cooperativas o asociaciones de productores, y orientados de acuerdo con las prioridades establecidas por planes de desarrollo. En materia tributaria, las políticas tienden a ser diseñadas con criterio fiscalista. En estas circunstancias, prácticamente no se emplea la tributación como una herramienta valiosa para la redistribución del ingreso entre los productores, para desalentar sistemas de tenencia inconvenientes, para desalentar la gran propiedad promoviendo su división, o para alentar la eficiencia.

g) Se observa con frecuencia en América Latina que en sectores de la administración pública tales como el agropecuario, 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 funcionarios de esta naturaleza, deben crearse condiciones especiales de estímulo, en tanto que la organización administrativa vigente, diseñada para realizar funciones de control y fiscalización, concede 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 caso de sectores como la agricultura, en los que funciones tales como la investigación, la extensión, el inventario de los recursos naturales, y otras de esta naturaleza son tareas de responsabilidad del Estado. Los países que han logrado importantes avances en el desarrollo agropecuario han creado estas condiciones especiales y disponen de miles de especialistas trabajando activamente en la creación de técnicas cada vez más avanzadas y acumulando conocimiento científico. Uno de los graves problemas que afronta América Latina es la falta en la administración pública de profesionales que cumplan esa función.

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

El desarrollo agropecuario, como parte de un proceso de desarrollo económico y social, no sólo está orientado a lograr determinados objetivos de producción, sino que además debe propender a la promoción de la masa campesina, en lo económico, social y 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.

Dado el hecho que las funciones que le corresponda desarrollar son muy amplias, esta organización debe estar dotada de mecanismos de coordinación. Dicha coordinación no es fácil si se tiene en cuenta que deben participar en ella un gran número de ministerios e instituciones muchas veces autónomas. Es así, como se requeriría 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, corporaciones o institutos encargados de la comercialización de productos agropecuarios, los organismos de sectores privados y otros. Este esfuerzo debería, además, tener expresión regional, pues es al nivel de las regiones donde el sector público toma contacto más directo con los problemas del sector agropecuario y donde se realiza la política formulada.

2. La planificación industrial: problemas de su organización

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 complementaridad 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, en los países de América Latina, serios problemas y obstáculos. Para superarlos, en plazos y con 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 Latinoamérica, 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, se examinó 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.^{1/} 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; los otros, responden a problemas más típicos de los países de América Latina: el imperativo de aliviar el estrangulamiento externo, la necesidad de ofrecer empleos productivos

1/

Un análisis amplio de los problemas industriales de América Latina, se encuentra en un reciente estudio de la CEPAL: El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/716, abril de 1965).

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 índices cuantitativos elevados, 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, donde 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 complementaridad 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 otra parte, esos altos precios - y también ciertos defectos de calidad, en la medida que 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 hace con costos financieros y sociales elevados.

Esa estrechez de mercado, así como la dependencia 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 su contribución a la solución del problema del estrangulamiento externo ha sido insuficiente. No ha logrado, por una parte, abrirse nuevos mercados externos, y por la otra, mantiene una elevada dependencia del suministro de bienes intermedios y de capital.

La industria manufacturera ha mostrado una marcada debilidad como actividad de absorción de mano de obra frente a los graves problemas ocupacionales de la mayoría de los países de América Latina. 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 corresponde, 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 muy amplio campo 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 ingreso permite el acceso al mercado de manufacturas de importantes masas de población. Asimismo, se observó también 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 formular 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.

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

Va unido a este fenómeno la ineficiencia y 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 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 de la intervención del Estado y de que se evidencien ciertos secretos de la empresa. El recelo y a veces la oposición, suelen aparecer con mayor notoriedad 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 América Latina 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 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 algunas moldes tradicionales que dificultan su participación en un esfuerzo planificado.

La preponderancia en el desarrollo industrial de múltiples unidades productivas privadas envuelve una cierta inseguridad sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas de la planificación, lo que a su vez implica 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 de planificación permanente y continuo.

El sector manufacturero es, por lo demás, sumamente heterogéneo, pues incluye actividades que representan mundos tecnológicos, económicos, sociales y hasta políticos diferentes. Por ejemplo, incluye estratos tan distintos como el fabril de la gran empresa y el artesanal. Por este motivo, la planificación industrial se hace compleja, y, por ello, el planteamiento de una estrategia del desarrollo exige a la vez una gran capacidad de síntesis y una gran desagregación en los estudios específicos.

Según se ha expresado y como lo muestra el examen de algunos casos, los instrumentos generales de promoción - como 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 de 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 que 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 planificación.

Exista 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 en función del proceso de desarrollo.

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

Debajo del más alto nivel administrativo, suele encontrarse una gran 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. Con frecuencia 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 los flujos de información, se requiere de un órgano de planificación industrial situado inmediatamente después de las autoridades del más alto nivel del sistema de planificación.

Así como se requiere la coordinación, la continuidad y horizontes más amplios en el plano de decisión de orden más general, el desarrollo manufacturero requiere de 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 de los diversos organismos que ejercen funciones relacionadas con la planificación industrial.

Uno de los ejemplos más notables de ello es el divorcio 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.

Cabe destacar la necesidad de asociar a la planificación a las entidades empresariales y laborales comprometidas en el desarrollo industrial, 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, desperdiciándose 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.

Hay que destacar el papel que le cabe en la planificación industrial a las entidades de investigación científica y tecnológica y en especial a las universidades. El punto es especialmente importante si se considera el papel 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, hay que puntualizar que aunque en la formulación de ellos 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 trabajo 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.

De acuerdo con la definición del proceso de planificación y a 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 generales de: i) continuidad y permanencia; ii) coordinación entre los organismos responsables de las diversas tareas, 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

1. 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 del "enfoque planificación"; en que la disyuntiva planteada en ocasiones entre planes y proyectos es una disyuntiva falsa; en que éstas no son 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 Gobiernos y sectores privados de los países, así como de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera que están persuadidos del papel 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.^{1/} En 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 aquéllas 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 las medidas de política económica y

^{1/} El examen de este tema en el Seminario se ha basado en un documento preparado, en febrero de 1965, por los señores Julio Melnick y Eduardo Figueroa, sobre Promoción de la Preparación de Proyectos.

social (política monetaria, fiscal, de precios y salarios, etc.), por la otra, son las dos grandes columnas en que se asienta la materialización del Plan. La escasez de proyectos - entiéndase esto por falta absoluta de oportunidades indentificadas de inversión, o 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 llevarlo 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 divercio con las metas de los planes, deban enmarcarse, 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, constitúan - y siguen constituyendo en algunos países de la región - estímulos 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 aún bien definidas (la integración es una de ellas) no ofrecen estímulos claros ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Por eso mismo se requerirá, mientras esas políticas no se definan con mayor vigor y claridad, 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 surgió claramente de ejemplos citados en el Seminario, que mostraban una interacción entre las políticas y ciertos proyectos estratégicos, pues muchas veces éstos contribuían por sí a dar una orientación definida al desarrollo.

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

B. Los proyectos y las decisiones de inversión

Cabe decir que todo proceso de desarrollo, como proceso esencialmente dinámico, se manifiesta en una corriente continua de decisiones de inversión. Parte de estas decisiones se materializan a través de proyectos, elaborados con grados diversos de antecedentes y de perfeccionamiento técnico. Evidentemente, mayor 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 o agregación 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, como lo demuestra la experiencia reciente de varios países de la región, el lanzamiento desordenado de proyectos ha llevado a endeudamientos externos exagerados y a distorsiones graves 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, en que una política de desarrollo se expresó y concertó a través de algunos proyectos estratégicos 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 por ello capturan 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 problema principal no es tan 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 su identificación. 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. Esto se ve claramente en el caso de los proyectos industriales, donde 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 para el sector, o para una determinada rama industrial. Si se tendiera a resolver la escasa complementariedad del desarrollo de algunas industrias latinoamericanas mediante una política de integración, por ejemplo, será éste la que indique los proyectos claves.

C. Proyectos y planificación

En la sección siguiente se examinará el papel de los proyectos en la organización para el desarrollo, con especial referencia al proceso de planificación. Conviene destacar aquí las preocupaciones expresadas en el curso del 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 poder hacerlo tiene que avanzar más allá de los estudios sectoriales, y llegar hasta la etapa que permita su concreción o su ajuste 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 pre-inversión de los proyectos más importantes para el cumplimiento de los planes.

Con respecto 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 composición 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 macro-económico.

El proceso de planificación tiende a alcanzar un cierto equilibrio - o corregir desequilibrios - en el desarrollo de los distintos sectores, con el fin de maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles y resolver o evitar estrangulamientos que reducen la capacidad de aprovechamiento de esos recursos. En otras palabras, la ejecución de un plan implica la realización de 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. La realidad, por otra parte, 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.

Para que los planes tengan sentido operativo y flexibilidad suficiente para adaptarse a variaciones coyunturales - 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. Con frecuencia, además, se requiere 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 envuelve. Aquí se recogerán opiniones y sugerencias vertidas en el Seminario sobre algunas reformas en la organización para el desarrollo y la planificación, las cuales podrían contribuir sustancialmente a mejorar la situación en materia de proyectos. Pero antes se esbozará un marco conceptual que permita ubicar mejor esas opiniones.

A. Los proyectos y la organización del sector público

El aparato estatal, habituado a cumplir funciones tradicionales de control, en cierto modo pasivas, 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 los Estados han ido asumiendo funciones amplias de promoción del desarrollo y han 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 alientes 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: 1) la formulación de

políticas; 2) pre-inversiones orientadas al perfeccionamiento del factor humano; 3) pre-inversiones destinadas al conocimiento del potencial de recursos naturales; 4) inversiones en infraestructura; 5) inversiones directamente reproductivas; y 6) acción orientadora, supervisora y controladora de la actividad económica en su conjunto.

De estas actividades, las señaladas en los puntos 2), 3), 4) y 5) 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 específicos.

Ya se ha visto el papel que podrían tener 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, de 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 avanzaron algunas sugerencias prácticas para ir estableciendo ese sistema, destacándose entre ellas la importancia que se dio a 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 de 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.

Para orientar las inversiones privadas hacia los objetivos de la política económica y social, se cuenta tradicionalmente con una serie de instrumentos. 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 esta 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 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 los organismos financieros, 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, Banco Mundial, AID, etc.) va imponiendo normas de presentación de las solicitudes de crédito que contribuyen notablemente a mejorar la preparación de proyectos específicos.

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 ambos a evaluar cada operación sobre la base de proyectos preparados conforme a ciertas normas. A veces, no obstante, las exigencias que plantean esas normas de las entidades internacionales no son compatibles con las posibilidades nacionales de preparación de proyectos. En otras oportunidades, esos requisitos imponen un exagerado esfuerzo financiero en la etapa de pre-inversión, 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 estos parezcan más consistentes con los lineamientos del Plan. En segundo lugar, que 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 involucra para las actividades del organismo responsable de su ejecución. En relación con esto se hizo notar que la experiencia del Banco Mundial 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 el momento 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 complementarios después, los que a su vez sólo pueden abordarse cuando la planificación global ha avanzado lo suficiente. Es decir, que 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 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, como ya se ha dicho, así

ha ocurrido y sigue ocurriendo en diversos países de la región. Es evidente de todas maneras 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 macro económicos de diagnóstico, proyecciones generales y 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.^{1/}

3. Los proyectos y el cambio tecnológico

Un aspecto importante del problema se refiere al papel que pueden desempeñar los proyectos como vehículos para la transmisión y adaptación de nuevas tecnologías. "La transmisión 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 macro económico".^{1/}

Todo proyecto plantea alternativas técnicas que envuelven 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

^{1/} Véase Melnick y Figueroa, op. cit.

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 todo proceso de desarrollo supone.

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 precios 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 existentes. Todo lo contrario. Los países en desarrollo reconocen cada vez más la necesidad de conocer mejor sus propios recursos, humanos y naturales, y la asistencia técnica y financiera internacional, en algunos casos, está ayudando a esta 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, donde 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 a optimizar la 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 de la economía en su conjunto. Esto se extiende también a las

investigaciones sobre recursos naturales, campo que los países de la región desconocen en extremo. De un mayor conocimiento de los recursos hidráulicos, minerales, de los bosques y de las tierras de la América Latina, surgirán sin duda proyectos estratégicos que vigoricen los esfuerzos de desarrollo de los países.

4. La necesidad de un diagnóstico de la situación en materia de proyectos.

A pesar de las diferencias que existen entre distintos 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 pre-inversión. Por la otra, instituciones nacionales y organismos internacionales han estado capacitando a un número apreciable de funcionarios de entidades ejecutivas.

Y sin embargo, la escasez persiste. Esto ha llevado al convencimiento de que es indispensable investigar las causas de fondo de la escasez de proyectos. En efecto, 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 están 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.

En base a 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:

- a) "Dar la debida jerarquía a la oficina de planificación y asegurar la cohesión del sistema administrativo a los fines de la colaboración inter-gubernamental; 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".

6. La pre-inversión.

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 pre-inversión. Un ejemplo de este tipo de actividad es el apoyo que viene dando el Fondo Especial de 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 Banco Mundial, también están acordando un apoyo más decidido al fortalecimiento de la capacidad de los países para superar la escasez de proyectos.

Se consideraron 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.

d) Créditos para la constitución de fondos permanentes - rotativos - de pre-inversión, 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 de financiamiento externo, y que representan por lo general la parte más importante de la inversión. Además, este tipo de fondo de pre-inversión 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 lo capacitaría para competir en los países con firmas extranjeras. Para que esto ocurra es necesario que los Gobiernos y las entidades internacionales promuevan la utilización y

la organización de aquellas asesoría técnicas de empresas y servicios estatales y privados existentes en países de la región 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, 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, mantenimiento y 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 PLANIFICACION

Uno de los problemas que viene preocupando más insistentemente en América Latina es la escasez de proyectos y de programas concretos. En el capítulo anterior se reseñan los planteamientos y discusiones suscitados en el Seminario. 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 consideró algunas ideas y sugerencias tendientes a solucionar esta cuestión vital.

La manera como deben ser considerados los recursos naturales en la planificación aún no está suficientemente aclarada. 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 ser orientada 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: el nivel de planificación y decisión, que define la demanda y decide sobre el empleo de los recursos naturales; el nivel ejecutivo, que transforma los planes en realizaciones concretas, y

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 restantes que están asociados al mismo. Cuando se planifica la explotación de un yacimiento mineral, por ejemplo, hay no sólo que considerar 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 recursos 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 nuevas áreas aún inexploradas, como por la mejor utilización de las áreas ya ocupadas. En estos casos, no se trata de explotar un recurso aislado, sino que explotar 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. Los estudios integrados, además de aprovechar economías de escala, 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 es apenas inferida. Dicha inferencia resulta de indicaciones empíricas tales como la correlación con otras áreas debidamente conocidas, y que presentan semejanzas con el área en cuestión.

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 se esfuerzan para 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. Esta situación se encuentra en los países desarrollados, donde la investigación de recursos naturales y de tecnología está muy avanzada, pero en los países en vías de desarrollo la situación es diferente. En general, en estos últimos el conocimiento de los recursos naturales es muy fragmentario y 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 podríamos llamar mas bien 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 Perú, las reservas identificadas y medidas de minerales metálicos representan cerca de tres veces más de lo que el país tiene capacidad de explotar, mientras que los estudios de suelos en la región de la selva, cuya explotación es necesaria para el desarrollo económico del país, apenas están siendo comenzados.

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, los 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 proyectos específicos de explotación de recursos naturales deben considerarse aquellos que atienden a una demanda de bienes o servicios o que agregan a la economía nuevos 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 en campos diversos actuando en distintas instituciones.

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

CAMPOS DE ACTUACION EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS

<u>Campo de Actuación</u>	<u>Contribución al proyecto</u>
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", la cual está representada por los inventarios y la evaluación de los recursos.

A. Inventario y evaluación de los recursos naturales

La investigación de recursos naturales es realizada en dos campos distintos. Una tiene por objeto cuantificar en grado creciente de precisión existencias^{1/} de recursos naturales; la otra, de 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 taxonómica 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 en la posible explotación económica de los recursos. Los inventarios son documentos de carácter permanente pero su permanencia no significa que sean estáticos. Los inventarios 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.

^{1/} 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.

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 permiten 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:

a) 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.

b) 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 equipos 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.

c) Semi-detallado

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.

d) Estudios detallados

Son los estudios necesarios para la elaboración del diseño final del proyecto, el cual tiene que ceñirse a algunos patrones técnicos que exigen 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 menor proporción de trabajos de investigación propiamente tales.

Su ejecución 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 preinversión 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 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 decidir sobre 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 proveer 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 recursos naturales, 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 raciocinan 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 enajenados del mundo que existe más allá de los muros de sus laboratorios. Esa enajenación es acentuada 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 científico 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 que se pueda 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 sirvió de base a las discusiones del Seminario en esta materia.

Las ideas básicas para generación de proyectos pueden definirse en los sistemas de investigación, como 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. Este documento puede tener su origen en niveles diferentes de la Administración Pública o del Sector Privado.

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 no es posible pasar de la idea básica a la ejecución en un lapso de tiempo menor.

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. Este pasará 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 dijimos 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 poder 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 resolver 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, los que a su vez son 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, 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, es mucho más difícil. 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 de por lo menos 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 quiere conocer el país para encontrar la mejor manera de alcanzar su desarrollo integral; otros, partiendo de conocimientos 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 presentar 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 para ser concluidos si siguen el ritmo actual de los trabajos. 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 bajo el punto de vista científico y cartográfico, es económicamente inconveniente, pues la frecuencia con que son alcanzadas áreas de interés para el desarrollo es enteramente aleatoria.

Los científicos que tienen bajo su responsabilidad los estudios sistemáticos deberían mantener un contacto más estrecho 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 de 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. Generalmente estos estudios no están conectados con el sistema tradicional de investigaciones, lo que 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 de alto nivel en el país, 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 un flujo continuo de informaciones sobre recursos naturales y tecnología necesarios 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. Como ya mencionamos, 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 generalmente existen 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 organización para la investigación suele ser muy poco productivo en relación a los recursos humanos y materiales disponibles. En la mayor parte de los casos la investigación de recursos naturales no constituye una actividad básica de carácter permanente, sino que los estudios son hechos para atender a proyectos específicos. Cuando los proyectos entran en la fase ejecutiva, después de la conclusión de los estudios básicos necesarios a su elaboración, los estudios son interrumpidos.

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

Estos organismos podrían:

- a) 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;
- b) operar con un número limitado de científicos y técnicos de alto nivel;
- c) utilizar una elevada proporción de científicos y técnicos con una formación profesional incompleta, en condiciones que estimulen su perfeccionamiento en servicio, en cursos especiales de entrenamiento y con becas;
- d) atender a las necesidades de la investigación intensiva en proyectos específicos, con beneficio para los estudios sistemáticos;
- e) utilizar con eficiencia las instalaciones, equipos e instrumental de alto costo;
- f) reducir los costos de los trabajos en el terreno por medio de la coordinación e integración de estudios en varias disciplinas;
- g) utilizar los modernos métodos de elaboración, análisis y presentación de datos;

- h) 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:

- a) La investigación es una actividad económica;
- b) los proyectos son el "mercado" del sistema de investigaciones;
- c) 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 mejor orientar los proyectos de desarrollo económico;
- d) cabe a los sistemas ejecutivos definir las correlaciones entre la calidad de los datos básicos a ser obtenidos en las investigaciones, y la seguridad en el desarrollo de proyectos;
- e) cabe 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;
- f) cabe a los administradores definir 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 operen con el grado de seguridad deseado.

Capítulo VI

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

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, se consideró necesario discutir estos conceptos a fin de proveer 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 necesariamente su efectividad, y a su vez, ésta no exige necesariamente la formalidad institucional.

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 que impulsa o puede 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. Entraría además un método 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 expresa en el plano administrativo un trabajo de tipo permanente. Exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas basadas en un enfoque global que le dé substancia a la planificación incorporando 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 de cada caso concreto. No se trata en suma, de un esquema rígido que pueda implantarse de inmediato, sino de un modelo que pueda servir de orientación para la adopción de un proceso de planificación.

Lo anterior destaca el hecho de que se trata de un proceso de toma de decisiones; el objeto de la planificación es por tanto, 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. La planificación de corto y de largo plazo no son pues alternativas sino complementarias.

Al examinarse este proceso de toma de decisiones y formulación de programas futuros se señaló 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 en América Latina es esencial que 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.

Se señaló que un proceso de planificación avanzado presupone normas preestablecidas de funcionamiento en la administración pública. Esto significa que a las diferentes fases del proceso de planificación 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. Se trata en resumen, del plan 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 estarían 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 decisiones de corto plazo. Entre estos mecanismos deben destacarse el diseño específico y detallado de las políticas, así como la administración de las mismas 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 llamados a abastecer continuamente todo el sistema de las estadísticas y de las investigaciones especiales necesarias para que los mecanismos restantes del sistema puedan funcionar. 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, difícil de crear y operar, ya que requiere de cambios importantes en los sistemas de organización administrativa del estado. Es por lo tanto una tarea que 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: 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; 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 bien que como un proceso de perfeccionamiento gradual de todos los mecanismos simultáneamente; se ha dado mayor énfasis inicial a la formulación de planes con la intención de que la experiencia en su formulación cree las condiciones para instaurar sistemas de planificación; 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; a través de esta estrategia se han hecho esfuerzos de formación de personal y de difusión de los métodos de planificación; y por lo general se ha preferido 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 desarrollan esfuerzos por hacer funcionar un proceso de planificación integrado. Al crearse organismos de planificación el problema que surge es el de 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 ubicar los órganos de planificación en el Ministerio de Hacienda o de Economía, cerca de los mecanismos tradicionales de administración, a fin de que la planificación sirva como un medio para racionalizar la administración.

El problema de la localización de los organismos centrales de planeamiento 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 ubicar la oficina de planificación en el 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 en 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 latinoamericanos han propendido a la creación de órganos centrales de planificación, reforzados en algunos casos con oficinas ministeriales de planificación y con organismos de planificación regionales. Por lo general los gobiernos han creado consejos de economía o de desarrollo, o juntas de planificación, bajo los cuales se han ubicado oficinas técnicas de planificación. Al respecto, baste citar el caso de Colombia con su Consejo de Política Económica, de Perú con su Consejo Económico y Social, de 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 se ha buscado la fórmula de establecer ministerios de planificación, como es el caso de Brasil y de Bolivia. 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, la que ve en el nuevo organismo una especie de superministerio.

Otra solución que se ha adoptado en algunos países es la de crear organismos de planificación a nivel de instituciones autónomas, como es el caso de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, 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 su personal considerablemente. Ello ha ocurrido en muchos países debido a la debilidad técnica de los ministerios y las agencias descentralizadas para planificar. Se trata de subsanar esto a través del fortalecimiento de los grupos sectoriales de planificación dentro la oficina central, pero ello 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 el hecho de no existir un sistema estadístico capaz de proporcionar informaciones adaptadas a las necesidades de la planificación. Esto da origen a un gran trabajo de investigación de ciertos aspectos de la realidad económica y social. Por consiguiente, se suele desviar a un grupo de técnicos en 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.

Cabe señalar también que 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 del 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, cabe llamar la atención a la circunstancia de 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. Se ha dado en más de un país 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 suele derivar de la inoperancia del proceso de planificación, que no permite dar participación a las agencias ejecutoras en la 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 los organismos de planificación con los de presupuesto. El presupuesto es una

herramienta muy útil para la planificación, y tiene la ventaja de estar arraigada en la administración pública, formando parte de la rutina de administrar. 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 de las metas establecidas en los planes de largo y mediano plazo. Por otra parte, se le considera como un decisivo mecanismo 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 de presupuesto, debe corresponder una gran participación en la programación de corto plazo de las actividades del gobierno. Se suele aceptar, sin embargo, 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, pero el trabajo de detalle de la formulación de programas operativos anuales, de asignación de recursos y de medición de costos debería 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 parece haber 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 es el caso de Colombia y Bolivia. En estos casos puede ocurrir que las labores contables tiendan a absorber a todo el personal y no quedar recursos para programar adecuadamente. En otros casos, 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 dos 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 el caso de 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 pueden haber dos alternativas; una consiste en radicar la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda, como es el caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos, y otra en ubicarla como dependencia de la Presidencia de la República, como es el caso de la República Dominicana, donde 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 presentaba en Costa Rica un ejemplo típico de burocracia arraigada a las normas tradicionales, y ésta fue una de las razones de que esa oficina 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, el que le da gran prestigio en toda la administración pública. Pero cabe hacer notar que esta misma fuerza podría traducirse en que hubiera resistencias contra la oficina de planificación o incluso que ésta perdiera de vista sus fines originales y se convirtiera en un objeto de controversia política.

Otra fórmula creada para relacionar la planificación con el presupuesto 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.

Con respecto a la fórmula de mantener la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda, ella 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 el elemento operativo del mismo. Como se trata de utilizar el presupuesto como herramienta de ejecución de planes, parecería conveniente ubicar 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 la planificación pudiera tener esta influencia significa aparentemente que en numerosos países de América Latina 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 suficiente experiencia o tradición 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 a los ministerios les falta diversos servicios que puedan ayudar a cumplir las metas de los programas. La falta de coordinación es en estos casos el resultado de la inexistencia de instrumentos funcionales.

La conclusión lógica es que se requiere una reforma 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.

Con respecto a la necesidad de modificar la estructura del sector público para hacerlo más apto para apoyar un proceso de desarrollo, se plantea la necesidad de efectuar reformas administrativas capaces de modificar la macro-organización del estado. No se trataría, pues de cambios en determinadas oficinas del gobierno, racionalizando algunas modalidades de trabajo, sino que 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 notoriamente, 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, los cuales 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 de 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 de Ecuador, país que desde 1963 ha venido introduciendo 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 la reforma administrativa. Conforme a un esquema piloto se reestructuraron en junio de 1960 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 sectorialmente 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. Se necesita, en este sentido, formar cuadros de administradores y ejecutivos que sean capaces de guiar la realización de programas y proyectos y a la vez darle sentido a los cambios estructurales que se impulsan en la economía.

Capítulo VII

LA PLANIFICACION Y LA INTEGRACION ECONOMICA

1. Señalamiento del problema

Al abordar este tema el Seminario destacó el hecho de que, en general, los procesos de planificación económica se realizan en América Latina en forma aislada de la política de integración económica que los países llevan a cabo. 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 a veces 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 características 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, de una u otra manera, afectan 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: el de las grandes decisiones de política de desarrollo; el de los programas específicos, principalmente sectoriales y de infraestructura; y en 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 los países.

En el caso de los países de Centroamérica se han venido considerando estos problemas y se ha avanzado tanto en el campo de la coordinación de políticas como sobre todo en la formulación y adopción de programas específicos. Se ha avanzado 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 para la región y para cada uno de los países, podría jugar el papel de asegurar la captación de las nuevas posibilidades que la integración ofrece. Con ello la planificación puede hacer una contribución efectiva para hacer avanzar la propia integración.

También se percibe la 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 en base al 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 de tal manera 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 ciertos 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 para el total de la zona por la integración constituirán un ambiente adecuado para que se desenvuelva esta política.

Lograr este crecimiento requiere crear condiciones de estructura económica tales que se tienda a 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 esfuerzo de inversión orientado. La coordinación de planes tendría por 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.

A nivel de cada uno de los países es necesario ubicar 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 los países trata de aplicar para superar su estado actual. Para esto es necesario contar con una perspectiva económica y social de América Latina integrada y para cada país ubicar claramente la nueva circunstancia del mercado regional como uno de los hechos básicos sobre los que se elabora el programa de desarrollo. Este proceso podría, a su vez, 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 acerca 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° 100 (IV) adoptada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio 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 reciente elaborado por cuatro conocidos economistas de América Latina con propuestas para activar el proceso de integración, 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 la reunión 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 aquí 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 efectivo 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 que se obtengan elementos adicionales de juicio para las decisiones que vayan adoptando los países en cuanto a sus políticas de integración.

d) Incorporar directamente a los planes las políticas de orientación regional de inversiones en sectores productivos y en infraestructura en forma 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 la situación 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.

Los puntos principales de la discusión fueron los siguientes.

El contenido básico de esta 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 aspectos técnicos de los planes, son aspectos de las propias políticas 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.

La coordinación debe entenderse en cambio 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 influenciadas en forma directa 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 indicada. En el caso de los países centroamericanos esa coordinación se ha centrado inicialmente en los sectores de infraestructura e 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 inicialmente 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 esta 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. De ellos podrían derivarse las medidas crediticias, fiscales, cambiarias, etc., que sería necesario incorporar a los planes nacionales para alcanzar los objetivos de complementación industrial perseguidos.

También podría 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, formación de mano de obra, inversión en infraestructura, etc., tiendan a colocar a estos sectores en condiciones competitivas más favorables con relación al resto de la región.

La programación de la infraestructura abarca dos aspectos principales. El primero, lo constituye 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 se ha hecho referencia en párrafos anteriores y del resto de los sectores económicos captados en los planes.

El segundo aspecto lo constituye la infraestructura destinada a proveer 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 competitividad 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 comprender inversiones en infraestructura incorporarían nuevas actividades productivas tanto en los sectores de interés regional como en 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 de 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 ubicaran todos los elementos anteriores. El proceso de integración debe tener ciertos objetivos para la región en conjunto y para grupos de países, los cuales se traduzcan en metas de crecimiento adicional. Estos 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 integraciones parciales 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 que sean consideradas factibles. Ciertos objetivos de equilibrio regional que faciliten a todos los países posibilidades adicionales de crecimiento, sólo pueden fijarse a nivel de un conjunto de sectores que sean objeto de coordinación. Es posible que a nivel de cada uno de los sectores un esquema de especialización regional 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: 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 el nivel regional, por cuanto para la formulación de su propio plan, cada país requiere de 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 desarrollo fronterizo y a ciertos tipos de infraestructura. Es el caso de industrias, tales 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 la demanda de los mismos con pleno aprovechamiento de las economías de escala que un cierto grado de especialización permite. 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 ubicadas en las fronteras de dos o más países, haber estado divididas en jurisdicciones políticas distintas y por encontrarse aisladas de sus respectivas economías, no han aprovechado posibilidades de crecimiento que su integración permitiría. Los trabajos que en este sentido está realizando el BID, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación, para los casos de las fronteras Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, son ejemplos de este caso. También podría serlo las cuencas hidrográficas ubicadas en 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 para la ejecución de estas medidas.

Se recalcó que la óptica y 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 jugar dentro del crecimiento de los países, se podría contribuir a facilitar la adopción de decisiones relativas a esta integración mediante el esclarecimiento de las relaciones entre la integración, la estructura económica y el proceso de desarrollo.