INT-2412

inar

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

EXPERIENCIA Y PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

por

Germánico Salgado

Programa de Capacitación

Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico y Evaluación de Proyectos

México

Santiago, junio de 1967

EXPERIENCIA Y PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina
Notas sobre una experiencia

Germánico Salgado

Trabajo presentado al Comité de Planificación del Desarrollo, Segundo Período de Sesiones, Santiago de Chile, 10 a 21 de abril. (Tema 3 del programa provisional, documento E/AC.54/L.19, 29 de marzo de 1967, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas).

LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

NOTAS SOBRE UNA EXPERIENCIA *

por Germánico Salgado

I. ORIGENES Y DIFUSION DE LOS CONCEPTOS Y MECANISMOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Aún antes de la segunda guerra mundial, en un deseo de organizar la acción para responder a los efectos de la gran depresión, varios países iniciaron una planificación sectorial, especialmente de infraestructura económica. En algunos casos, especialmente México y Chile, estos intentos evolucionaron con continuidad en la II post-guerra, creando sistemas sectoriales de planificación que ahora se hallan plenamente arraigados en la vida institucional y han sido base para una política sistemática en dichos sectores. Sin embargo, solamente desde mediados de la década de los cincuenta, aparece en América Latina una preocupación generalizada por regir la política de desarrollo mediante planes generales que partan de una visión de conjunto de la economía para establecer las prioridades e interrelaciones de los distintos sectores y políticas. Hubo algunos intentos anteriores de preparar planes generales, pero en realidad no superaron los enunciados generales de un programa político y no constituyen un antecedente a un empeño serio de planificación.

Es la conciencia creciente de la necesidad de acelerar el desarrollo, frente a la estrechez económica de un período de debilitamiento en los mercados de exportación, especialmente a partir de 1955, la que llevó a la difusión de la tesis de la planificación y su adopción posterior como el instrumento básico de la acción en la Carta de Punta del Este.

En esta evolución ha sido esencial la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas. Desde sus primeros trabajos[1/], en

---

1/ "Estudio Económico de América Latina, 1949" - Secretaría de la Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos - E/CN.12/164/Rev. 1 - Nueva York, 1951.

* El autor es funcionario de la Organización de los Estados Americanos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su responsabilidad y no comprometen a dicha Organización.

/los que

los que aparecen ya el deterioro de los términos de intercambio y otros problemas estructurales como los obstáculos fundamentales al desarrollo, la CEPAL propugnó la adopción de una política de desarrollo de largo plazo que suponía la existencia de una planificación.

En 1955 hace explícita la tesis con la publicación de su "Introducción a la Técnica de Programación"[1/]. Aún antes de ese año, en sus estudios de países y en la asesoría de sus misiones de asistencia técnica comenzó ya de modo sistemático a promover la creación de mecanismos de planificación y la preparación de planes generales de desarrollo. Uno de los primeros países en seguir sus recomendaciones fue Colombia a principios de la década de los 50. Posteriormente, mediante la actividad combinada de los cursos de capacitación en desarrollo económico y los grupos asesores de planificación, se convirtió en la influencia predominante en la rápida difusión posterior de la tesis de la programación económica, misión que ha continuado el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, interesado en una eficaz preparación y realización de proyectos, especialmente en el terreno de la infraestructura, y también comprometido en estudios de conjunto del desarrollo de países, fue también un promotor de la creación de entidades centrales de planificación y coordinación y la preparación de programas, especialmente de sectores económicos: transportes y energía eléctrica particularmente.

Al llegar 1960, luego de unos cuantos años de condiciones externas adversas, debilitamiento general de la tasa de desarrollo y un clima político tenso, la adhesión a la tesis de la planificación fue uno de los elementos de la política de desarrollo que se proponía para superar esos problemas. En varios países se habían creado órganos centrales de planificación y la preparación de planes recibía la atención y el estímulo de algunos gobiernos. En algunos países habían llegado a posiciones de influencia grupos profesionales preparados en técnicas de planificación y

1/ Naciones Unidas - E/CN.12/363 - Junio, 1955, Nueva York.

/acostumbrados a

acostumbrados a pensar en ellas como el instrumento esencial de la nueva política económica. La planificación fue, así, una de las tesis centrales del programa de acción que se incorporó a la llamada Carta de Punta del Este suscrita en 1961, cuando el comienzo de la Administración Kennedy hizo posible un planteamiento hemisférico de la acción pro desarrollo de la América Latina.

La Carta de Punta del Este expresa una serie de metas que de hecho suponían una formulación de programas y, lo que es más concreto aún, formalmente establece la obligación de los países de preparar planes de desarrollo económico y social para guiar su política interna y servir de punto de partida a una acción multilateral de cooperación externa. Se establece, además, un procedimiento de evaluación multilateral de planes por un cuerpo independiente de expertos, al que los países pueden recurrir, si así lo desean. A pesar de la inevitable vaguedad del texto en ciertos aspectos esenciales, por ejemplo, las consecuencias que se derivaban de la evaluación para el financiamiento externo, la Carta de Punta del Este introdujo una innovación de trascendencia internacional al sentar las bases de un nuevo estilo de cooperación externa sobre la base de un sistema nacional de planificación.

La Carta de Punta del Este y el programa de Alianza para el Progreso que se funda en ella, trajeron como inmediata consecuencia la creación de órganos centrales de planificación en la casi totalidad de los países de América Latina, y la preparación de planes generales de desarrollo también en la gran mayoría de esos países. El primer plan presentado a evaluación fue el de Colombia, luego en rápida sucesión siguieron otros países. La excepción fueron los países mayores, Brasil y Argentina, que resistieron desde su origen la tesis de la evaluación formal; en ellos, sin embargo, progresó el trabajo de preparación de planes y Argentina terminó el suyo en 1965. En estos momentos está a punto de comenzar la evaluación del Plan de Uruguay y se analiza el nuevo Plan de Venezuela, luego de haber vencido ya el período para el cual rigió el primer plan general de ese país.

/No hay

No hay duda, sin embargo, que los primeros entusiasmos han pasado ya. La situación varía mucho de país a país, pero en la mayoría de ellos las expectativas que la planificación despertó parecen ser reemplazadas por cierto escepticismo. La preparación de planes o la revisión de los existentes está atrasada en muchos países y es visible que se da menos importancia a esa tarea. Los órganos centrales de planificación, al principio muy afectados por la escasez de personal preparado, pero en actividad intensa por la importancia de los encargos recibidos y la confianza depositada en ellos por los gobiernos, han comenzado a enfrentar crecientes dificultades en relación con otras dependencias del gobierno y, en ocasiones, han perdido su influencia y recursos. Los cambios de gobierno en muchos países han reflejado la modificación de actitudes: si bien en algunos casos se ha fortalecido la planificación, con más frecuencia ésta ha pasado a un segundo plano y los órganos centrales de planificación han sufrido en la continuidad de su trabajo. Sus funciones se han modificado y a menudo ha sido sustituido el personal preparado que había ganado la experiencia de los primeros intentos. Lo sucedido anuncia la llegada de una crisis para la planificación y el objetivo de este artículo es identificar sus causas y el cambio de rumbo que parece indispensable para preservar un instrumento técnico y político de gran valor para la política de desarrollo.

II. LOS RESULTADOS DE LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION

La confianza en la planificación ha recibido su primer golpe con la evolución económica reciente de la América Latina. La tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante en el período 1960-65, si bien superior a la de los cinco años anteriores, es inferior en promedio a la conseguida de 1950 a 1955. La meta mínima señalada por la Carta de Punta del Este (2.5%) se alcanzó en los años 1964 y 1965. Los resultado están sobre todo influidos por las oscilaciones de actividad de algunos de los mayores países de la región (Argentina y Brasil) los cuales, por otra parte, no han superado todavía las tendencias del crecimiento lento y la inestabilidad. Varios países han conseguido en los últimos años un rápido

/crecimiento al

crecimiento al impulso de mercados externos favorables, pero otros de los medianos y pequeños han continuado con un crecimiento lento o irregular y han visto agudizarse sus problemas económicos hasta un grado, en ocasiones, crítico. Además, aun la tasa para la región con su conjunto, al parecer ha sufrido un descenso en 1966 y esta tendencia abarca aproximadamente la mitad de los países. En resumen, el período no muestra un cambio digno de nota en las tendencias del desarrollo de América Latina.[1/]

Al limitarse a los resultados más concretos de la acción del gobierno, que son los que la opinión popular suele tener más a la vista, es decir las inversiones, la comparación entre lo hecho y lo planeado es, en general, poco alentadora. En lo que se refiere a inversiones, aun al hacer abstracción de los efectos adversos sobre el nivel de actividades de las fluctuaciones de la exportación, en la mayoría de los casos, ni en cuantía ni en distribución, lo realizado concuerda con lo planeado. En algunas ocasiones la diferencia es tal que es evidente que lo realizado se guía por prioridades distintas que las planeadas, siendo claro que el Plan no fue otra cosa que un documento de remota referencia para la acción del gobierno. Es cierto que en la mayoría de los países, la estructura de la inversión sigue las líneas recomendadas por la Carta de Punta del Este y tiende a dar una mayor participación a las llamadas "inversiones sociales" pero, por las expectativas creadas, es quizás en los programas correspondientes donde las realizaciones se alejan más de las metas fijadas. Un ejemplo relevante lo dan los programas de vivienda.

No es notorio tampoco que está cerca el cambio de rumbo decisivo que se quiso dar a la política de desarrollo con la realización conjunta de las llamadas reformas básicas: agraria, tributaria, administrativa y educacional. Se ha avanzado en los campos tributario y educacional, en algunos casos con vigor. Se ha hecho en cambio muy poco en cuanto a la transformación de la estructura agraria y la reforma administrativa. En

---

1/ Ver "El futuro del desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso" - CIES/847-OEA/Ser.H/X.8, Unión Panamericana, Washington, D.C. 1966, pág. 7. Ver también "Políticas de desarrollo y estabilización en América Latina: algunos problemas" - Roque Carranza - Naciones Unidas - Comité de Planificación del Desarrollo - Segundo Período de Sesiones - E/AC.54/L.4-1967, Mim. Por falta de información comparable no se ha incluido a Cuba, a la cual tampoco se refieren las observaciones que se hacen en este trabajo en relación con la planificación.

/conjunto, ponderando

conjunto, ponderando activos y pasivos, no hay evidencia de que la voluntad de cambio lleve a una transformación de estructuras. En la opinión popular pesa, así, la impresión de que la política económica no ha cambiado en tono ni en sustancia. Se han hecho progresos en ciertos campos y se ha emprendido en reformas, pero la política económica no tiene el empuje ni el grado de coordinación disciplinada que pareció ser la característica de la planificación.

Tampoco el haber iniciado una planificación trajo cambios sustanciales en los métodos de la cooperación externa y este hecho puede influir, y ha influido, en la actitud hacia ella de las clases dirigentes. En el contexto de la política latinoamericana en muchos países de adopción formal de la planificación fue una decisión en la que pesó mucho la idea de que, al ser parte de un programa de cooperación externa en el ámbito interamericano, la planificación era un requisito instrumental para permitir una acción destinada a defender o compensar a los países por la crónica inestabilidad de las variables externas del proceso de desarrollo, fundamentalmente el comercio exterior, y complementar sus recursos en el grado necesario para mantener una enérgica política de desarrollo. En la práctica, los progresos conseguidos en el financiamiento público - aumentaron considerablemente las corrientes brutas de préstamos - no estuvieron directamente relacionados con el esfuerzo de planificación. En la gran mayoría de los casos no hubo una modificación perceptible en los métodos de financiamiento público y salvo casos excepcionales, los planes no fueron asociados con modalidades de financiamiento global. Por lo pronto no interesa examinar en qué medida habría sido posible ligar el financiamiento con los planes económicos; la referencia se hace tan sólo para señalar que, también en este caso, hubo una expectativa que no se cumplió.

En cuanto al comercio exterior, en los últimos tres años, por fortuna, las tendencias de los mercados han sido relativamente favorables a varios de los productos básicos de exportación de América Latina; pero en los casos en que hubo debilitamientos, especialmente los productos agrícolas tropicales, no hubo acción de significación por parte de la comunidad internacional, salvo en cuanto al café.

/A la

A la luz de estas experiencias, algunos de los grupos dirigentes de la América Latina han comenzado a mirar la planificación como un instrumento engorroso y, como lo veremos luego, peligroso para sus propios intereses, que no tiene como contrapartida sino consecuencias intrascendentes en el plano internacional. Con frecuencia faltó una real convicción en la adopción del principio de la planificación. Se aceptaron las formas exteriores del sistema de planificación, sin conciencia plena del sentido de disciplina que la planificación implica ni la transformación de estructuras político-administrativas que ella exige. Quizás era inevitable que, en sus primeros momentos, el planificar fuera un elemento de un ritual que debía dar respetabilidad y acogida externa a la política económica nacional. La falta de respuesta externa quitó el sentido de ese ritual para dichos grupos dirigentes.

Hay, pues, un matiz de escepticismo en la actitud hacia la planificación tanto de las clases dirigentes como, en general, de la opinión pública. Buena parte de la decepción es el retroceso normal de las expectativas ante el optimismo de las declaraciones oficiales de los primeros momentos, entre ellas la misma Carta de Punta del Este; pero en el naciente desaliento hay, según lo indicado, un hecho más profundo que puede sintetizarse así: la adopción de la planificación no trajo cambios trascendentales en la política económica ni en el estilo de gobierno tradicional.

Con toda su verdad, esta opinión final oculta muchos logros auténticos de planificación, poco espectaculares, pero que constituyen los gérmenes del cambio al que hay que llegar en el próximo período. En resumen estas consecuencias positivas son las siguientes:

1. La creación de una base institucional más apta para una política de desarrollo

En mayor o menor grado en casi todos los países se han creado algunos de los elementos de un sistema de planificación. Por lo pronto, esa creación se limita por lo general a los mecanismos de orientación, fundamentalmente, al órgano central de planificación, y la racionalización de ciertos procesos que ligan la orientación con las decisiones, como es el caso del presupuesto del Estado. Por otro lado, se ha progresado en la

/preparación de

preparación de proyectos y la creación de mecanismos de promoción. En ciertos casos, notablemente en el de Uruguay, la planificación fue la ocasión para establecer una relación con el sector privado que no habría existido de otro modo. Aún fragmentariamente, es decir para ciertos sectores, esto ha sucedido también en otros países. Sin entrar en detalles, puede afirmarse que América Latina cuenta ahora con una base institucional más eficaz y diversificada, con mayor aptitud para implantar gradualmente una racionalización de la política económica y establecer la necesaria coordinación. La creación de órganos centrales de planificación ha sido el elemento inicial de modernización y aún en los casos en que dichos órganos sufren por su posición jerárquica y por la insuficiencia de recursos son, por lo general, focos de innovación en el sector público. Con cierta frecuencia, además, como ha sucedido en el Ecuador, han servido como elemento de continuidad en una política económica que de otro modo habría sufrido con los frecuentes cambios de gobierno. Hay pues un saldo positivo en lo hecho hasta ahora, aún cuando éste es uno de los aspectos que menos se examina cuando se evalúan los progresos de planificación. En estructuras anticuadas como las de muchas administraciones latinoamericanas, el cambio anotado es de importancia por la fuerza de propagación que pueden llegar a adquirir estas innovaciones.

2. Progreso en el grado de coherencia y coordinación de la política económica

Paralelamente con la evolución anterior, la política económica ha mejorado en visión de conjunto y en coordinación. Es una diferencia de grado con el pasado, pero existen ya ejemplos destacados aún en situaciones de gran complejidad. En el campo de la producción, por influencia de la metodología de CEPAL, la estrategia de los planes latinoamericanos ha tendido a dar gran importancia a prestar atención a los requisitos de la expansión de la producción en términos de relaciones inter-industriales o complementaridades de políticas. Los instrumentos son muy imperfectos todavía, pero la preocupación existe y su efecto se advierte en la política económica.

/Por otra

Por otra parte, en el campo más sutil de la coherencia entre las políticas financieras con las de producción, las vinculaciones y la coordinación comienza a concentrarse en la realización de los programas de estabilización y desarrollo de algunos de los mayores países de América Latina. Dada la extrema dificultad de la estabilización en el ámbito social y político de esos países, la acción planeada ha debido afinar mucho sus instrumentos para tratar de establecer las relaciones entre una acción gradual de estabilización y el estímulo a la expansión de la producción. Sean cual fueran los resultados finales de esos esfuerzos, es difícil negar la mejora en la calidad de la política económica que suponen esos programas. La racionalización que implica la planificación ha hecho posibles estos intentos de gran complejidad. Sin embargo, en otros países, especialmente los menos desarrollados, es todavía muy deficiente la vinculación entre la política monetaria y la de producción.

Por último, como es el caso de los programas de inversiones, se advierte también una mayor conciencia de la necesidad de seguir una secuencia más lógica en la acción. Ello lleva naturalmente a una apreciación más realista de las dificultades del desarrollo y a no menospreciar los aspectos menos espectaculares de la política económica y social. La preocupación por realizar estudios de preinversión y preparar proyectos, son ejemplos de esta preocupación. En todos estos aspectos queda mucho por hacer, pero los progresos son evidentes, y pueden atribuirse a los primeros intentos de planificación.

3. Formación de personal técnico

Es probablemente el logro más concreto y perdurable de los esfuerzos de planificación de los años pasados. No se trata solamente de la preparación de expertos en los diversos campos de la planificación, sino de la constitución de equipos de trabajo hechos a una disciplina que exige una gran coordinación y el hábito de la tarea en común. Aparte de todas las ventajas que pueden derivarse de la formación de especialistas, la planificación ha dado a los países grupos de profesionales jóvenes con parecidas motivaciones y preocupaciones intelectuales. Es un fenómeno semejante, aunque de mayor dimensión, que el que se originó en los programas de preparación de personal en los Bancos Centrales latinoamericanos en las

/dos décadas

dos décadas pasadas, donde se formó buena parte de los economistas que ahora tienen posiciones de influencia en los gobiernos. En el caso de la planificación, hay el rasgo adicional de que los cuadros técnicos así creados, por primera vez tienen un alcance interdisciplinario. De modo casi inevitable, además, su trabajo los ha estimulado a asumir una actitud política, hecho de trascendencia si se tiene en cuenta la rápida declinación de los grupos dirigentes tradicionales.

III. ORIGEN DE LAS LIMITACIONES OBSERVADAS EN LA PLANIFICACION DE LA AMERICA LATINA

Hay, por lo mismo, progreso en la gradual consolidación de una base institucional y técnica que, en el futuro, puede hacer posible la realización de una firme política de desarrollo. Ello no contradice, sin embargo, la conclusión de que hasta ahora, la influencia que ha tenido la planificación puede calificarse como superficial. Sin negar mérito a los avances conseguidos y sin desconocer los problemas de la transición cabe, sin embargo, preguntarse qué obstáculos se oponen a que la planificación eche raíces más hondas. La verdad es que este primer período preparatorio no puede prolongarse mucho más sin traer desprestigio a la planificación, y a todos interesa que esta reacción, ya perceptible, pueda detenerse a tiempo.

Un análisis detenido de las causas de este fenómeno excede el cometido de este trabajo ya que significaría, en gran medida, el examen de los obstáculos con que tropieza una política de desarrollo. Cabe, sin embargo, la mención a ciertas características salientes del proceso de asimilación de la planificación en muchos de los países de América Latina, las cuales pueden tener trascendencia para comprender los orígenes de esta naciente crisis. La generalización no va a hacer justicia a las condiciones existentes en algunos países, pero con las reservas del caso, puede plantearse válidamente para la mayoría. Estas características son:

/1. La persistencia

1. La persistencia de intereses y formas antagónicas a la política de desarrollo en las estructuras de poder y en las administraciones

América Latina es un continente en transición; con diferencia de grado, en la vida institucional de sus pueblos persisten relaciones de la sociedad tradicional. En unos cuantos países el poder de las viejas estructuras se mantiene todavía incólume. En la medida en que éso suceda, la planificación es un elemento extraño y expuesto a las resistencias consiguientes. Baste señalar dos hechos:

a. El antagonismo de los grupos de presión que se benefician con el "status quo".

En teoría puede parecer extraño que se identifique a la planificación como un instrumento de una política de transformación política. En la práctica y con referencia a la América Latina, es un tanto ociosa la discusión sobre el carácter neutro que debería tener la planificación en cuanto técnica. Desde sus orígenes estuvo ligada a una interpretación del subdesarrollo (y del desarrollo) cargada de un contenido político. Ese contenido justifica la disciplina que ella supone. Se deriva de un análisis de la estructura de la economía y la sociedad que postula una política de desarrollo basada en el cambio estructural, una de cuyas consecuencias es la transferencia del poder económico a los grupos empresariales modernos y al Estado. Algunos de los principales elementos de esa política - por ejemplo, la reforma agraria, la sustitución de importaciones, la ampliación de los poderes reguladores y de intervención del Estado - afectan directamente los intereses de ciertos grupos de presión con poder dominante en la vieja sociedad. En la medida en que conserven su influencia, y la conservan en mayor o menor grado en varios países de América Latina, esos grupos reaccionarán contra la planificación como el vehículo de esa política de desarrollo.

b. La inercia con que se mantienen las formas tradicionales de organización y administración gubernamental.

Aparte de su carácter de técnica, la planificación es un arte de gobernar en materia económica y social. Supone, en primer lugar, un cambio en la actitud y los métodos de trabajo de los ejecutivos, inclusive en los más altos niveles de decisión. El plan y su sistema de prioridades

/se suma

se suma a las restricciones externas que limitan la libertad de decisión de los ejecutivos. Para el jefe del ejecutivo esta restricción puede ser meramente formal, pues corresponde a sus atribuciones ordenar la revisión del plan. Pero aún en ese caso, la restricción existe, en cuanto la revisión de un plan exige un procedimiento en que la decisión está expuesta a una serie de pruebas de coherencia y el ajuste final puede significar modificaciones en aspectos muy alejados del aparente campo de influencia de decisión original. En resumen, un plan significa una disciplina que contraría las actitudes y hábitos de trabajo de los ejecutivos de los gobiernos tradicionales latinoamericanos. Tanto en el caso de los dirigentes políticos como en el caso de la burocracia, esa disciplina significa una grave restricción al margen de negociación y de influencia de que pueden hacer uso para fortalecer su posición en el juego político.

No hace falta referirse en detalle a las dificultades que se han encontrado en la reorganización del gobierno para crear un sistema de planificación con sus mecanismos de orientación, decisión y control. Como antes se indicó, el esfuerzo inicial, de resultados positivos, se concentró en la creación de los mecanismos de orientación: órganos de planificación, central y sectorial. Su consolidación supone una evolución ardua desde una asesoría enfocada a problemas de corto plazo y con una reducida base de información, hasta un sistema de orientación que rodee a los principales centros de decisión y sea capaz de programar sus actividades, lo que implica, entre otros requisitos, un aumento considerable de la calidad y cantidad de información disponible. Luego del empeño inicial, muchos de esos órganos han quedado un poco al margen de la vida administrativa y esa evolución ha tenido por fuerza que detenerse. El resto de la administración con gran frecuencia sigue funcionando de acuerdo con los antiguos moldes: las decisiones se realizan sin conexión apropiada con los mecanismos de orientación y faltan casi por completo sistemas de control de realizaciones que tengan un carácter más operativo que la auditoría tradicional.

/Una parte

Una parte del problema se deriva de la gran dificultad de crear una rutina distinta en la dirección y contenido de los flujos de comunicación. Si bien éste puede parecer un aspecto secundario, es de importancia decisiva para estructurar el sistema de planificación y posibilitar una acción rápida en la ejecución y en el retorno de información necesaria para dar vida al proceso de planificación. Lo sucedido con el presupuesto por programas es un ejemplo de lo difícil que es crear nuevas rutinas en la administración. En muchos países se ha adoptado la presentación de un presupuesto por programa, pero los instrumentos de control: contabilidad, control físico, etc., o no existen o se mantienen en muchos casos dentro de los antiguos sistemas.

En resumen, tanto desde el punto de vista de los intereses de ciertos grupos de presión que forman parte de las clases dirigentes que predominan en varios países, como desde el ángulo de la organización y administración, la planificación es todavía un elemento extraño en la vida institucional de muchas naciones latinoamericanas. Cabe insistir en la advertencia de que tal conclusión no es generalizable con el mismo rigor a todos los países; en algunos, los antagonismos antes mencionados existen en mucho menor grado y ciertas modalidades de planificación han probado ser muy eficaces (v.g. la programación sectorial en México). En otros, como producto de una evolución política y de la experiencia adquirida, las contradicciones se han atenuado y el sistema de planificación tiene mayor vigencia (v.g. Venezuela).

2. Falta de correspondencia entre las modalidades de planificación seguidas y ciertos requisitos básicos de la política de desarrollo

Las deficiencias y errores cometidos por la planificación en América Latina han sido ya señalados en varias publicaciones.[1/] No es el lugar de reiterar esas críticas, hechas muy frecuentemente por los propios planificadores latinoamericanos. En su gran mayoría, esas fallas son

1/ Informes de la Nómina de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, especialmente el correspondiente a 1964 - OEA/Ser.H/X.6 CIES 631 (Mimeografiado) págs. 31 a 46. También ILPES, "Discusiones sobre planificación", textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Ed. Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1966.

/atribuibles a

atribuibles a obstáculos creados por el medio político y social en que se ha desenvuelto la planificación en este período de transición y a las limitaciones técnicas (falta de información, escasez de personal preparado), también muy propios de la iniciación. Hay, sin embargo, algunos de esos errores que son atribuibles a la inexperiencia, no sólo de los planificadores latinoamericanos, sino de la planficación en general. Hay realmente muy poca experiencia aplicable al diseño de planes y sistemas de planificación adecuados para economías subdesarrolladas que: a) por principio de política, reservan un margen considerable de decisiones a la empresa privada, y b) atraviesan por un período de crecientes expectativas y tensiones sociales con la consiguiente complejidad de los objetivos sociales que la planificación debe servir. A esa limitación inicial, se añade, en cuanto a la posibilidad de asimilar una experiencia, la extrema variedad de condiciones que se encuentra en la región, tanto en cuanto a la evolución social y política, como al grado de desarrollo y la naturaleza de los factores limitantes del mismo en los distintos países.

Esa inexperiencia se revela en varias de las fallas de la planificación latinoamericana. Se citan a continuación algunas que se consideran de importancia:

a. La adhesión a fórmulas o esquemas teóricos más o menos uniformes que ignoran o subvalúan la entidad que tienen los problemas y condiciones de cada país.[1/] Dos consecuencia, quizás las de mayor trascendencia, que ha traído este apego a fórmulas generales podrían sintetizarse así:

   i. Una atención insuficiente a la presencia de recursos críticos distintos al capital y el cambio extranjero. Los esquemas en que se basan los planes siguen la tendencia, por otra parte generalizada en la planificación, de dar a la formación de

1/ "Debido a que todos los países que han adoptado planes de desarrollo han seguido esencialmente la misma metodología y han perseguido objetivos similares dentro de un programa continental común, puede notarse una marcada regularidad en los aciertos o en las imperfecciones del proceso de planificación". "Notas sobre el proceso de planificación en América Latina" - Nómina de los Nueve - OEA/Ser.H/X.8-CIES/854 (Mimeografiado) pág. 21.

/capital fijo

capital fijo el carácter de agente único o fundamental de la expansión del producto. La experiencia de América Latina ha llevado a sus planificadores a considerar también como *factor limitante la disponibilidad de recursos externos*, especialmente por sus efectos sobre la formación de capital; pero ha sido casi nula la atención dedicada a los recursos humanos, sin duda críticos en muchos países, inclusive el problema de la ocupación.

ii. La omisión muy frecuente de la función del sistema de precios en el esquema más o menos coherente que se propone como guía para la política de desarrollo. Dadas las condiciones de América Latina, los precios son la vía primaria de que puede valerse la planificación para influir sobre un sector privado que, con diferencia de grado entre los países, controla las actividades directamente productivas y, a pesar de la creciente actividad del Estado, especialmente en la infraestructura económica y social, tiene una participación decisiva en la inversión.[1/]

b. Imprecisión, en algunos casos extrema, en la identificación de los instrumentos de la política de desarrollo y en la enunciación de los elementos necesarios para que puedan identificarse las responsabilidades de decisión. A pesar del énfasis puesto en la formación de capital, una de las más frecuentes fallas suele encontrarse en las políticas de financiamiento. Se deriva de lo indicado en el literal anterior, que también han faltado los elementos necesarios para una política de precios que influya sobre el sector privado para conseguir una mejor asignación de recursos. Se ha vuelto un lugar común el decir que el empresario privado debe participar en la preparación de los planes para que

---

1/ Varía desde aproximadamente el 58% de la inversión total en Chile hasta el 82% en Perú, con un promedio para 17 países de alrededor del 65%.

/se identifique

se identifique con ellos. Esto, cuando es posible y aconsejable, que no en todos los casos lo es, deja a un lado el hecho más importante: en el contexto latinoamericano, la respuesta del empresario privado no va a ser generalmente el resultado de una adhesión general al plan, sino de su percepción de las tendencias del mercado a través del sistema de precios. Planear, en economías mixtas, supone un conocimiento más profundo del comportamiento del sistema de precios en las circunstancias propias de cada país y un uso más sutil del mismo del que es necesario en otros tipos de planificación. Si las imperfecciones del mercado son muy grandes y el empresario, por condiciones estructurales o por retraso tecnológico, es poco eficaz, las dificultades son todavía mayores. Es dudoso, en esos casos, que la consulta al empresario pueda dar muchos elementos de juicio sobre los estímulos y desincentivos que conviene aplicar a la empresa privada, en ausencia de previsiones más concretas sobre el funcionamiento de los precios y su ajuste en las direcciones dadas por la real escasez de factores y bienes en la economía.

En suma, a menudo la planificación latinoamericana, por limitaciones metodológicas o por defectos de énfasis, ha carecido de elementos suficientes para guiar la acción en la dirección y con la oportunidad requeridas. Parte de las omisiones son atribuibles a la existencia de problemas metodológicos todavía no resueltos o, al menos, no resueltos de un modo satisfactorio para la aplicación práctica, v.g. en un contexto dinámico, la solución óptima de asignación de recursos desde el punto de vista del bienestar. En ese sentido, lo sucedido en América Latina refleja una deficiencia general del conocimiento científico y señala campos prioritarios para la investigación en el futuro. Aún en esos casos, sin embargo, la imposibilidad de llegar a una racionalización rigurosa no es excusa para olvidar aspectos esenciales para la acción, cuyo tratamiento puede hacerse, con razonable aproximación, mediante análisis parciales complementados con juicios informados y buen criterio. En otros casos, las omisiones son enteramente subsanables y representan tan sólo una apreciación no suficientemente

/realista de

realista de las necesidades específicas de las políticas de desarrollo, v.g. la debilidad del tratamiento de la parte instrumental de los planes. La forma que adopte un plan debe ser la más apropiada para las características y circunstancias de un país determinado, tomando en cuenta no sólo la disponibilidad de información y la necesidad técnica de garantizar un mínimo de coherencia, sino la estructura política y administrativa de un país, la naturaleza de los obstáculos al desarrollo que el plan debe vencer y los requerimientos propios de sus sistemas de decisión en el gobierno y en el sector privado. Igual capacidad para adaptarse a la realidad debe regir el diseño del sistema de planificación y sus mecanismos.

3. La incertidumbre asociada con el comercio exterior y las corrientes de capitales

Es también causa, decisiva en algunos casos, de las fallas de la planificación en la América Latina, los obstáculos inesperados, muchas veces imprevisibles, a la ejecución de los planes que han surgido como consecuencia de la inestabilidad de los mercados de la mayoría de los productos de exportación de la América Latina. Dada la estructura de esas economías, cambios relativamente leves en los mercados pueden representar modificaciones fundamentales de los supuestos de un plan. Con frecuencia las fallas ni siquiera son atribuibles a errores técnicos de previsión. Las compras o ventas de un gran país pueden perturbar un mercado. El comercio de productos primarios, por su propia naturaleza, es aleatorio y la actual organización de los mercados tiende a agudizar ese carácter.

Podría llegarse al mínimo de certidumbre que requiere la planificación, aún con las condiciones actuales del comercio de productos primarios, si los países pudieran contar con un financiamiento externo de carácter compensatorio (o suplementario). Eso no ha sucedido todavía y las fluctuaciones del comercio exterior pone a los países en la necesidad de mantener los planes en una revisión contínua, lo cual no sólo es difícil dada la limitación de recursos técnicos, sino que es inconveniente pues quita a la planificación una de sus principales virtudes como instrumento político: la relativa permanencia que requiere un plan para atraer la imaginación y la voluntad de participación popular y convertirse en lo que los sociólogos llaman un "proyecto nacional".

/IV. HACIA UN

IV. HACIA UNA PLANIFICACION MAS EFICAZ

El análisis anterior lleva a concluir que la mejora en la eficacia del sistema de planificación en la América Latina depende en buena parte de hechos ajenos a la técnica y organización de la planificación: la evolución política de América Latina y las conquistas que consigan los países en desarrollo de la cooperación internacional para asegurar cierta estabilidad en el aporte externo (con medidas en el campo del comercio y de los flujos financieros externos). Desde el punto de vista técnico de planificación, una recomendación importante es el esfuerzo por determinar las características y modalidades de los planes y el sistema mismo de planificación según las condiciones de cada país. Comencemos examinando un poco más a fondo qué significa esta última recomendación.

1. Las flexibilidades de las técnicas de planificación para adaptarse a las condiciones de cada país

En rigor, el esfuerzo, o "tensión", implícito en una política de desarrollo económico exigiría el empleo de las técnicas más depuradas para planear la reasignación de recursos en las direcciones requeridas. Mientras con más intensidad se persiga el desarrollo, más estrictas serán las exigencias de precisión en el proceso de planificación,[1/] más coherentes deben ser los planes y mayor la coordinación requerida por el sistema de planificación. La "calidad" técnica o rigor del plan crece, pues, en razón directa de la dificultad de conseguir los objetivos que la sociedad se ha fijado, entendiéndose por "calidad" la medida en que los métodos seguidos en la preparación del plan permitan definir la asignación de recursos que más se acerque a la solución óptima de la función de bienestar social, y el grado en que los instrumentos puedan conseguir efectivamente esa asignación. En otras palabras, cualquier esfuerzo de refinamiento metodológico y de organización estaría justificado desde este punto de vista.

1/ "... una precisión considerable sería necesaria por un lado, para no retrasar el desarrollo, y por el otro, para mantener algún mínimo aceptable de consumo" - Jan Timbergen, "Central Planning", Yale University Press, New Haven and London, 1964, pág. 69.

/En el

En el caso de la gran mayoría de los países de América Latina los objetivos políticos prevalecientes, que preservan un campo considerable de decisiones de la iniciativa privada y un alto grado relativo de soberanía del consumidor, no pueden servir como excusa para una planificación de menor "calidad". Habrá diferencias con respecto a países de economías centralmente planificadas - menos necesidad de entrar en el detalle en ciertos sectores y, por lo mismo, menores requisitos de coordinación - pero la planificación se enfrentará también con mayores dificultades en la medida en que tenga que elegir instrumentos que puedan inducir en lugar de determinar. Pero esto no obsta a que la planificación en economías mixtas deba también hallarse en condiciones de influir sobre cantidades y precios. Teóricamente la solución de la función de bienestar social implicaría un juego de precios de oportunidad, y ése sería el patrón para ejercer una acción a través de los precios de los factores, de ciertos bienes de importancia estratégica y de una serie de otros instrumentos entre los cuales, el tipo de cambio y los ingresos y gastos públicos tienen una importancia decisiva.

La planificación en América Latina está todavía lejos de acercarse a esos niveles de "calidad" y hay algunas razones poderosas que justifican en la práctica algunas de esas limitaciones en estos años iniciales del esfuerzo de planificación. La información estadística era y es deficiente a pesar de los progresos hechos, falta y todavía es escasa la investigación sobre los fenómenos económicos y sociales, el personal con preparación y experiencia en la planificación era exiguo en número y la administración pública, como ya se ha indicado, es, por estructura, inadecuada para las complejidades de una política de desarrollo intensa y de amplia cobertura.

Esto forzó a los planificadores latinoamericanos, con razón, a elegir modalidades de menor exigencia en el proceso de planificación. Ninguna de las causas antes citadas podía eliminarse en breve plazo; había urgencia por parte de los gobiernos en disponer de planes y armar, con las limitaciones lógicas, un sistema de planificación. Inevitablemente, había que restringir el grado de "calidad" o rigor que se quería dar a la planificación con el sacrificio consiguiente en las metas del esfuerzo de desarrollo.

/Pero en

Pero en esas circunstancias, se convertía en una decisión vital para la planificación el elegir la modalidad que podía conseguir más resultados a pesar de sus deficiencias. Esta elección[1/] tenía que tener en cuenta las condiciones de cada país, no solamente desde el punto de vista de las limitaciones a la aplicación de una metodología rigurosa, sino de los problemas peculiares de su desarrollo. Ya se ha visto en el capítulo anterior que, por falta de experiencia, en muchos casos esa elección no se hizo con acierto y que fue tendencia de la planificación latinoamericana la desatención a ciertos aspectos decisivos para orientar la asignación de recursos. El apego a fórmulas de una supuesta validez general llevó con frecuencia, a concentrar excesivamente la atención y el trabajo de los planificadores en aspectos de poco interés para el diseño de la política económica, sin darles lugar a plantearse el problema de como conseguir en las condiciones de cada país, los mejores resultados de un sistema de planificación que, temporalmente, no podría evitar el ser defectuoso.

A modo de ensayo, quizás vale la pena ilustrar los problemas que esta decisión plantea, circunscribiéndose a uno de los elementos de un sistema de planificación: la preparación de los planes económicos, principalmente el plan "maestro", como base de la función de orientación. El mismo tipo de razonamiento podría, sin mayores dificultades realizarse para las otras funciones del sistema y sus mecanismos.

En el marco dado por las decisiones de la sociedad sobre los objetivos generales y las limitaciones de la acción, un plan de desarrollo debe cumplir tres funciones si se propone orientar y promover una política de desarrollo:

1/ Al decidir los objetivos, el jefe del ejecutivo delimita el campo posible de elección y en cierto modo participa en ella. En la práctica, en gran parte de los casos de América Latina, las decisiones previas sobre objetivos han sido tan generales, que es el planificador quien ha tenido casi siempre una influencia decisiva en dicha elección.

/a. Establecer

a. Establecer una estrategia, es decir, señalar el patrón de evolución que conviene a la economía para cumplir los objetivos de la acción, en función de las posibilidades de expansión y las relaciones estructurales y funcionales existentes entre sus elementos constitutivos;

b. Determinar, en términos aptos para las decisiones, los medios necesarios para conseguir la evolución deseada de la economía;

c. Informar, tanto a los responsables de la ejecución del plan, de la parte que les toca desempeñar y el contexto al que ella pertenece, como a la opinión pública, de las proyecciones que tiene el empeño nacional que el plan significa.

El plan de desarrollo cumple dichas funciones mediante un conjunto de planes que corresponden, en realidad, a distintos niveles de orientación y decisión. Por lo general es necesario un plan "maestro" o plan "general" y una serie de planes "subordinados"[1/] que, en el caso ideal, "detallan" el plan maestro, concretando parcelas del mismo en función de límites de tiempo (v.g. plan operativo anual), o de límites funcionales (planes de sectores de actividad o jurisdicciones), o las dos clases de límites a la vez (v.g. presupuesto del Estado).

No cabe extenderse aquí en consideraciones sobre los criterios que deben guiar la elección del conjunto de planes más apropiado a una circunstancia, aún cuando es obvio que éste es un aspecto muy importante y ha sido también descuidado en la planificación latinoamericana, tal como lo señalan los trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.[2/]

1/ La denominación de "subordinados" se usa sólo con un propósito descriptivo; en rigor metodológico, muy frecuentemente la relación entre planes generales y planes parciales es de interdependencia y sólo pueden resolverse simultáneamente. Ver Timbergen, op. cit. pág. 88.

2/ Especialmente "Discusiones sobre planificación", op. cit.

/Puede ser

Puede ser útil, sin embargo, advertir que el contenido y el carácter del plan maestro es, en cierto modo, una resultante del progreso alcanzado por la planificación en los otros niveles de orientación, circunstancia que con frecuencia se olvida cuando se hacen recomendaciones, con aparente validez general, sobre lo que debe contener el plan; v.g. proyectos identificados. El plan "general" o "maestro", desde este punto de vista, no debe contener más elementos que aquellos que sean necesarios para que el siguiente nivel de orientación (y decisión) pueda identificar sus responsabilidades en términos de estrategia e instrumentos.[1/] Si el sistema de planificación se ha desarrollado en grado satisfactorio en las diferentes dependencias del gobierno o aun de la empresa privada, el plan maestro puede no descender al "detalle" de los instrumentos y mantenerse en el nivel de agregación de la programación real y financiera que permita plantear claramente una estrategia de la acción a largo y corto plazo, una asignación de recursos por sectores o jurisdicciones administrativas y criterios para la selección de los medios. Por el contrario si, como es frecuente en la América Latina, la administración pública todavía no ha conseguido crear los mecanismos de orientación en los niveles subordinados, mientras ello se consiga gradualmente, no queda otra vía que usar el mecanismo más eficaz, generalmente la oficina central de planificación, para dar al plan general y a los planes subordinados de cuya preparación sea responsable, el contenido operativo indispensable, lo cual, en esos casos, puede significar un grado considerable de detalle. Lo anterior, por cierto, no va en contra de la tesis de la descentralización de la planificación y es sólo la respuesta a una limitación temporal que debe ser superada con el fortalecimiento del sistema completo de planificación.

1/ Con excepción de aquellos casos en que, por razones de información de la opinión pública, convenga dar más detalles de la acción (estrategia y medidas). Respondiendo a esta necesidad, muchos países latinoamericanos han incluído un diagnóstico de la economía en sus planes de desarrollo, algunos con amplitud. Con toda razón, se ha usado este aditamento al plan como un medio de orientación de opinión sobre la justificación de la acción propuesta.

/En la

En la América Latina, México puede ser un ejemplo de la primera circunstancia. Con una tradición de continuidad en el gobierno, posee una administración pública relativamente eficaz y competencia en la preparación de programas de sectores y el diseño de políticas. Por ésa y otras razones que luego se comentarán, un plan general sin un detalle de medidas puede ser suficiente como instrumento de dirección y base para la coordinación. Ese no es el caso de la mayoría de los países de la región, cuyos primeros planes fueron muy poco apropiados para la acción por carecer de elementos operativos suficientes a su realidad administrativa. El énfasis en la preparación de planes anuales operativos muy detallados por parte de la oficina central de planificación, es un reconocimiento de esta necesidad.

Lo anterior se refiere únicamente a uno de los aspectos, el más formal quizás, implícito en la elección de la modalidad de plan que más útil puede ser a un país dadas las deficiencias inevitables del conocimiento y los mecanismos de la acción. Tiene más importancia el problema metodológico de decidir frente a las circunstancias y las limitaciones de un país, en qué medida y en qué campos es posible sacrificar el rigor técnico con el menor resultado negativo para la eficiencia de la política planificada de desarrollo.

Sin otra pretención que aportar unas ideas a la discusión de esta preocupación general entre los planificadores que han enfrentado este tipo de decisiones, podrían adelantarse dos criterios que contribuirían a racionalizarla. Son los siguientes:

a. El grado de interdependencia estructural de la economía

b. La complejidad de la función de bienestar social.

En general, podría decirse que mientras más interdependencia estructural existe en la economía, y más complejidades tenga la solución de la función de bienestar social por el número y el posible grado de conflicto entre los objetivos, mayor rigor técnico deberá tener la planificación. Dichos criterios podrían llevar en general, a concluir que es necesario un mayor rigor metodológico y por lo mismo mayor precisión en los planes de los países avanzados.

/Pero no

Pero no es en el terreno de las conclusiones generales donde estos criterios pueden ser de utilidad. Podrían servir, sobre todo, para decidir, dadas las condiciones de un país y las limitaciones de la planificación, sobre los aspectos del plan en que cabe exigir un máximo de precisión y aquellos en los cuales es posible una mayor tolerancia, con los menores efectos posibles para la "calidad" de su política de desarrollo. En relación con los primeros, la carencia de información y los obstáculos institucionales pueden no ser excusa para una planificación menos rigurosa y el diseño de la política de desarrollo tornarse imposible sin la mejora previa de la información y la reforma de esos mecanismos. Frente a los segundos, el error que se introduciría en el plan por no considerar dichos aspectos con precisión, no invalida la política de desarrollo propuesta aun cuando pueda existir un cierto sacrificio en la eficacia de la misma. Esto tampoco es excusa para mantener indefinidamente una planificación con esas limitaciones, pero sí, mientras éstas puedan ser superadas, constituye razón suficiente para responder a las necesidades de orientar la política económica con economía de tiempo y esfuerzo de los planificadores, los dos recursos escasos en muchos países que enfrentan con urgencia la tarea de comenzar a racionalizar su política económica.

Se hace a continuación la explicación del sentido en que podrían usarse los criterios antes mencionados para orientar las decisiones sobre la modalidad de planes. Se usarán ejemplos tomados de la América Latina para ilustrar los juicios que tal decisión plantea, sin pretender que esos ejemplos constituyan una caracterización cabal de la planificación en esos países.

a) Grado de interdependencia en la estructura económica. En términos de análisis de relaciones interindustriales, el criterio estaría dado por el grado de dependencia mutua entre los diversos sectores de actividad. El desarrollo significa, en general,[1/] la evolución de la estructura

---

1/ Wassily Leontieff, "The Structure of Development", Scientific American, September, 1963.

/económica hacia

económica hacia una creciente interdependencia entre las actividades, ya sea directa o indirecta, y en ese sentido, el acierto de la política económica depende de la medida en que el sistema de asignación de recursos pueda satisfacer los requisitos cada vez más complejos de la expansión de la producción. "Ceteris paribus", una mayor participación del comercio exterior, tiende a hacer relativamente menor el grado de interdependencia estructural. Pero aun si la participación se mantuviese, el desarrollo supondría de todos modos un cambio en el nivel y estructura de la demanda que tendería a acrecentar las relaciones de interdependencia en la producción.

Podría afirmarse, por lo mismo, que mientras más alto sea el grado de desarrollo de la economía, mayor será la necesidad de precisión en las previsiones y más desagregado el patrón que se postule como base para la estrategia de la acción, inclusive si se desea reducir al mínimo la interferencia sobre el sistema de precios y la soberanía del consumidor. Pero lo opuesto es también válido: en economías que inician el esfuerzo de desarrollo, con estructuras simples, con poca interdependencia sectorial, con gran predominio de la producción agrícola y muy influenciadas por el comercio exterior, son menores las exigencias de precisión y disgregación sectorial en la formulación de la política de desarrollo. Si la estructura económica presenta lo que Leontieff[1/] llama "bloques de interdependencia", es decir grupos de sectores con relaciones de dependencia mutua, el requisito de precisión será mayor con respecto a ellos. La presencia de un embotellamiento revela la existencia de una interdependencia de este tipo y apunta hacia un campo en el cual la planificación debe afinar sus métodos para determinar las demandas presentes y futuras y los requisitos de expansión de la producción en el "bloque" correspondiente.

En un sentido más general, la existencia de recursos críticos, sean éstos factores de producción o insumos, aun en economías con escaso grado de interdependencia, delimitan zonas en las cuales la planificación debe esforzarse por conseguir precisión en las previsiones. Es una recomendación obvia, pero la experiencia enseña la frecuencia con que se la ha

1/ Op. cit.

/pasado por

pasado por alto en América Latina. La repetida omisión de la planificación de recursos humanos y las deficiencias de la programación de los flujos de financiamiento son dos buenos ejemplos de esta desatención.

La relación existente entre la precisión y disgregación del plan y el grado de interdependencia estructural se aplica fundamentalmente a la formulación de la estrategia del plan y no tiene necesariamente relación con la medida en que convenga "detallar" un plan en su parte instrumental y operativa. Especialmente en los países menos desarrollados, por razones administrativas, puede ser y generalmente es necesario "detallar" el plan, aun cuando la estrategia se presente en forma muy global. Lo contrario suele ser cierto para los más desarrollados, en los cuales una disgregación en la estrategia no tiene por qué significar "detalle" en la parte operativa.

La forma como el uso del criterio de interdependencia afectaría a la planificación, puede ilustrarse mediante el contraste entre los países más industrializados de la región, en general los de mayor tamaño económico, y los que muestran las estructuras productivas más simples con acusado predominio de la agricultura de exportación. El contraste abusa en simplificaciones y lo que sigue debe tomarse tan sólo como una indicación de la dirección hacia la que habría que ir y no como una caracterización de los planes que convienen en cada uno de los países citados.

Argentina, México y Brasil corresponderían al primer caso. En términos relativos es en estos países donde, con disgregación y con bastante precisión, cabe plantear el patrón de desarrollo que la economía deberá seguir en el futuro. Se justifica el empleo de modelos multisectoriales de programación basados en un análisis cuantitativo de las relaciones de interdependencia económica. En el caso de Brasil y Argentina con limitaciones grandes de la capacidad de importación, el conocimiento de dichas relaciones es todavía más necesario dada la mayor facilidad con que pueden presentarse puntos de estrangulación. Además, por su tamaño y la consiguiente necesidad de descentralización, en estos países la disgregación debe en lo posible extenderse a las regiones, aun cuando en los primeros esfuerzos, la regionalización se limite a los polos de desarrollo y las

/regiones deprimidas

regiones deprimidas. La estrategia debe ocupar un lugar preponderante en los planes y es necesario un horizonte a largo plazo. Lo importante es dirigir, influenciar y coordinar los rumbos básicos de la acción, más bien que describir ésta en detalle.

Es de distinto género la planificación que conviene a países como Paraguay, la mayoría de los centroamericanos y Panamá. Los impulsos del crecimiento se originan y seguirán originándose durante algún tiempo en sectores relativamente independientes de las otras actividades económicas: agricultura y ganadería de exportación y comercio de importación, según los casos. La política de desarrollo, al buscar una diversificación, tenderá a acrecentar la interdependencia y el cambio consiguiente debe ser tenido en cuenta en la planificación, pero, dentro del horizonte del plan, dicha política podrá formularse con bastante seguridad sin necesidad de un análisis minucioso de la estructura económica inicial. La estrategia puede formularse, por lo general, de un modo sencillo en las economías menos diversificadas, en las que, en general, los datos son más deficientes; en los casos extremos, los esfuerzos iniciales de la planificación pueden aún prescindir de proyecciones cuantitativas. No es necesario tener a la vista un cuadro de relaciones interindustriales para localizar y prever los puntos de estrangulamiento. Cuando haya duda, procedimientos más simples pueden bastar para esos propósitos, por ejemplo, balances de materiales de ciertas industrias básicas. Por ser un recurso crítico, la excepción sería la estrategia de preparación de recursos humanos donde habría que ir más lejos y más a fondo dando las bases para programas de largo plazo. Dadas las deficiencias administrativas, importa mucho, en cambio, el conocimiento preciso de los medios y la división del plan general en etapas; zonas de responsabilidad claramente definidas; la preparación de programas operativos de uno o dos años es útil en esos casos para forzar y facilitar la acción y el control de la misma. Esto no quiere decir que hace falta llegar al detalle en todo o casi todo el plan: la decisión sobre dónde y cómo detallar debe también guiarse por un principio de economía y el buen sentido.

/En los

En los casos intermedios, v.g., Colombia, Perú y Venezuela, se justifica una metodología de planificación relativamente más rigurosa que en los anteriores. Sin embargo, aún cuando fuera posible, no es indispensable aspirar a un alto grado uniforme de precisión. Esta será necesaria sobre todo en las zonas o bloques de interdependencia y en las relaciones que afectan a recursos críticos. En el caso de los dos primeros países, el ahorro interno es probablemente el recurso crítico, ya que todos ellos enfrentan problemas agudos de financiamiento, especialmente en el sector público. Sin perder de vista los objetivos más permanentes del desarrollo, la estrategia en sus horizontes de largo y corto plazo debe dar preferencia a las modificaciones de estructura y las medidas destinadas a movilizar y transferir el ahorro, lo cual delimita el sector donde la planificación debe empeñarse con más precisión. El plan tendría que entrar a fondo en el problema del financiamiento: modelos de corto plazo que concilie los aspectos reales con los financieros, proyecciones muy detalladas del sector público, pruebas severas de coherencia en todo cuanto se refiere a la utilización del recurso crítico. No conviene en esos casos dedicar mucho esfuerzo a cuidar la coherencia de la acción mediante cuadros muy disgregados de relaciones inter-industriales u otros elementos metodológicos en que se examinan relaciones poco significativas para la política de desarrollo y que sólo tienen una influencia mínima sobre el problema crítico, siendo mucho más importante verificar si la solución a las demandas de recursos de financiamiento del sector público y el privado son razonablemente compatibles con la estabilidad y el desarrollo.

b) La complejidad de la función de bienestar social. Si las preferencias sociales que la política de desarrollo debe tratar de satisfacer se expresan en objetivos que se refuerzan mutuamente, v.g. el aumento de la producción y el fortalecimiento de una clase empresaria, no haría falta un gran esfuerzo de rigor técnico para formular planes de desarrollo que satisfagan dichas preferencias. Si al contrario, los objetivos se oponen mutuamente en el corto o en el largo plazo, o simplemente no son aditivos ni convergentes, v.g. acelerar el desarrollo del conjunto de la economía y, a la vez, de las regiones deprimidas de un país, con restricciones en las migraciones internas, el diseño de una política de desarrollo que

/proponga una

proponga una alternativa de solución, aún cuando no sea la mejor, supone un esfuerzo comparativamente superior de rigor técnico, especialmente en cuanto a la precisión y disgregación de las previsiones que debe orientar las distintas políticas en acción. La complejidad de la función de bienestar social aumenta el grado de interdependencia de los instrumentos, y exige la formulación de una estrategia que determine con precisión la función de los mismos, y sus influencias mutuas.

Aun cuando puede en general decirse que la variedad de las preferencias sociales es mayor en los países ricos que en los menos desarrollados, no debe tampoco olvidarse que es en estos últimos donde es más probable encontrar oposición o conflicto entre los objetivos, al menos en el corto plazo y en relación con los recursos más escasos. En América Latina hay varios países en los cuales una evolución social rápida, asociada con formas de estancamiento económico posterior, se ha traducido en preferencias sociales extremadamente complejas en el sentido en que se ha usado el término en este trabajo.

Además, es general para la región el agudo cambio de expectativas populares que ha tenido lugar desde la II post-guerra y que se ha acelerado en los últimos años con la Alianza para el Progreso. Aún cuando esas modificaciones no se revelan plenamente en las directivas políticas que recibe la planificación, ni los políticos pueden desatenderlas del todo, ni los planificadores, por propia inclinación, pueden olvidarlas.

Hay, por supuesto, grados de complejidad y es imposible generalizar respecto a la modalidad de planificación que conviene en cada caso. Para destacar la influencia de este criterio, basta referirse a las características muy complejas de las políticas de estabilización y desarrollo en que se encuentran empeñados varios países de la América Latina. Cuando se quiere evitar que la eliminación de procesos inflacionarios intensos se haga con perjuicio de la expansión de la producción y de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, al menos a corto plazo, la planificación enfrenta uno de sus más difíciles problemas técnicos. Por añadidura, como rasgo común de estos países con inflación y como una restricción más a la estabilización, cabe añadir que ellos presentan también el problema de una escasez estructural de recursos externos.

/Dichos países

Dichos países viven en un ambiente político e institucional que hace muy difíciles las soluciones drásticas convencionales.

En situaciones semejantes asume una gran importancia la formulación de una estrategia de corto y largo plazo en la que se establezca la oportunidad y el alcance de las distintas fases del programa, es decir las relaciones de secuencia; se esclarezcan las relaciones entre los elementos de demanda y oferta globales en los principales sectores de actividad, y se determinen las condiciones de conciliación entre las cuentas reales, inclusive la ocupación, y los flujos de financiamiento de la economía. En suma, se trata de preparar una guía, en lo posible cuantitativa, para regir el delicado engranaje de una serie de políticas que abarcan una amplia gama de la vida económica: desde la política agrícola y de promoción de exportaciones hasta una política de ingresos. En esos casos la estrategia es casi todo el plan y puede exigir el empleo de modelos complicados de proyección: modelos de experimentación numérica, por ejemplo. Aún cuando es esencial la identificación de los instrumentos, no tiene la misma importancia el detalle de las medidas, excepto en el caso de la política de producción de ciertos sectores retrasados, v.g., agricultura, entre otras cosas, porque en la lucha contra la inflación la acción debe seguir muy de cerca a los acontecimientos y son necesarias revisiones constantes de los medios. Es más útil el disponer de un marco acertado de las relaciones de estructura y comportamiento para tener a mano la base de un control y revisión constante de los instrumentos (y de la estrategia, si hiciera falta).

Los ejemplos anteriores no pretenden esbozar un principio de tipología de la planificación en América Latina. Las agrupaciones de países se ha hecho sólo para facilitar la exposición y hay aspectos cuyas relaciones con la planificación no se han examinado: v.g. el problema estructural del empleo y la distribución del ingreso. En realidad, el propósito de estos comentarios es justamente el opuesto: subrayar la importancia de usar con flexibilidad las técnicas de la planificación para responder a las demandas de la acción, proposición de la que se deriva la necesidad de evitar estereotipos.

/2. Cooperación externa

2. Cooperación externa y planificación

Se ha comentado ya el efecto que tuvo la Carta de Punta del Este para la difusión de la planificación en América Latina. A pesar de la desconfianza de las clases dominantes, la vinculación que la Carta establecía entre la planificación y la cooperación externa fue una de las causas para inducir la aceptación casi general de, al menos, los aspectos formales de la planificación.

En la práctica, sin embargo, la función dada a la planificación en la Carta de Punta del Este no tuvo un efecto trascendente en la esfera de la cooperación externa. Por diversas razones que se examinarán luego, sólo en contadas ocasiones se hizo un esfuerzo por adoptar modalidades de financiamiento que se aproximen al financiamiento global postulado en la Carta. Esos fueron especialmente los casos de Chile y Colombia, unos de los primeros países que presentaron planes a evaluación. Es diferente el carácter del llamado financiamiento por programas al que han tenido acceso algunos países: más que un medio para apoyar la realización de planes de desarrollo, ha sido un recurso para resolver problemas emergentes de balanza de pagos, como los que han enfrentado Brasil, Chile, Argentina y Colombia y, por lo regular, se ha comprometido asociándolo con programas financieros de estabilización de corto plazo.

Los préstamos por proyectos han seguido siendo el medio básico para el financiamiento del esfuerzo de desarrollo. Aumentaron los recursos disponibles para el financiamiento oficial y progresivamente se ha alcanzado una mejora notable en la capacidad de absorción de los países. Consiguientemente, crecieron sustancialmente las corrientes brutas de préstamos oficiales. Sin embargo, dado el alto nivel de los pagos por servicio de la deuda externa, las corrientes netas para la región en su conjunto apenas han crecido en el último período. Especialmente en el caso de algunos de los mayores países de la región y el Uruguay, con graves problemas de endeudamiento a corto plazo, la evolución de la capacidad de importación no correspondió a la que habría sido necesaria para poner en práctica una política planeada de desarrollo. El factor limitante fundamental siguió siendo la escasez de recursos externos.

/En los

En los últimos tres años, las tendencias relativamente favorables del comercio de algunas de las exportaciones básicas de América Latina, han evitado que esta limitación se agravara en los mayores países y han estimulado el crecimiento de otros, en ciertos casos de modo significativo. Sin embargo, casi todas las exportaciones de productos primarios tropicales de la región, decisivos para algunos países (café, cacao, banano, azúcar, etc.), siguieron sujetas a las tendencias desfavorables de mercados y algunas a una gran incertidumbre. Por otro lado, las perspectivas señalan la posibilidad de un deterioro en los mercados de muchos productos con respecto a la situación actual y un debilitamiento de la expansión de la exportación.

Sin una acción destinada a detener ese debilitamiento y atenuar tanto como sea posible la incertidumbre de los mercados externos, serán todavía mayores que en el pasado las dificultades para llevar a cabo una política planeada de desarrollo. No hay mucha posibilidad de ejercer una acción sistemática y coherente hacia el desarrollo en economías expuestas a pasar intermitentemente de una emergencia a otra. No es el sitio para extenderse en una descripción de lo que convendría hacer para superar estos escollos, tanto internamente, en los países, como por parte de la cooperación externa. Puede decirse que en la América Latina, el tema del comercio internacional, con la experiencia ganada, va destacándose todavía con más nitidez como el problema clave del desarrollo. La próxima reunión de UNCTAD dará una indicación de lo que puede esperarse en esa materia.

Los problemas que varios países latinoamericanos han tenido con su endeudamiento externo de corto plazo y la tendencia general al encarecimiento del financiamiento externo, inclusive el de carácter público, inducen a examinar con más cautela la genuina posibilidad que ofrecen los flujos de capitales para transferir temporalmente desde el sector externo, los recursos reales que no pueden originarse en la exportación. Las tendencias de las corrientes netas de capitales indican que esta posibilidad es muy limitada y debe usarse con gran prudencia, al menos mientras las condiciones del financiamiento externo no se "suavicen" considerablemente.

/Dicho financiamiento

Dicho financiamiento no es, por lo mismo, un sustituto a la expansión del comercio. Su utilización supone de hecho un grado de restricción para la política de desarrollo y sus limitaciones obligan, en la planificación, a darle el tratamiento de un recurso "crítico" en el sentido en que se ha usado el término en el resto de este trabajo.

A pesar de esas reservas, en tanto persistan los problemas del comercio internacional, el financiamiento externo podría, entre sus otros fines, ser un instrumento de importancia para afianzar una política planificada de desarrollo y, por lo mismo, la planificación. La disponibilidad de un financiamiento compensatorio (o suplementario) efectivo y oportuno, disminuiría la incertidumbre al mantener en los niveles previstos en los planes la disponibilidad de recursos externos que el desarrollo exige, compensando los descensos originados en fluctuaciones imprevisibles en los mercados externos. Tendría aún mayores consecuencias para la planificación la adopción de modalidades de financiamiento de planes o global, tema en el que hace falta extenderse algo más por las restricciones y problemas con que su aplicación ha tropezado en la América Latina.[1/]

Se debe suponer que, en principio, no existe una oposición de las instituciones de financiamiento internacional con respecto a estas modalidades de financiamiento, ya que han sido usadas en relación con los planes de desarrollo de la India, Paquistán y otros países, por lo general mediante el establecimiento de consorcios de financiamiento. Es posible que, en esos casos, la buena disposición de las instituciones (y de los países participantes en los consorcios) sea en parte atribuible a la dimensión del financiamiento necesario, circunstancia que no existe en la misma medida para la gran mayoría de los países de América Latina, de mucho menor tamaño económico.

En todo caso, ése no debería ser un obstáculo insuperable y no sería difícil encontrar la manera de organizar institucionalmente el financiamiento de un modo ágil y flexible, sin tratar de reproducir las fórmulas usadas en los casos de India y Paquistán, que no serían muy

1/ Ver al respecto "La planificación y el financiamiento externo", Nómina de los Nueve, OEA/Ser.H/X.8, 1966.

/útiles para

útiles para países menores. Tanto el Banco Mundial como el BID han organizado ya grupos consultivos en la América Latina y existe una experiencia al respecto. Además, la Carta de Punta del Este creó un sistema institucional teniendo en mente esa clase de financiamiento. Aparte de establecer la casi obligatoriedad de la preparación de planes de desarrollo, acogió explícitamente el principio del financiamiento global, la correspondencia entre el financiamiento externo y el esfuerzo interno de acuerdo con los objetivos de la Alianza (económicos y sociales), y el principio y los mecanismos de la evaluación multilateral de los planes. Posteriormente, la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, organismo ejecutivo y coordinador de la Alianza, añadió un elemento adicional responsable, entre sus funciones, de la determinación de las necesidades de financiamiento de la América Latina y el examen anual de la situación y programas de los países y sus necesidades en términos de cooperación externa. Desde un punto de vista formal, este sistema sería una base adecuada para establecer gradualmente, al nivel interamericano, la práctica del financiamiento global en un contexto multilateral. Aún más y pese a todos los problemas, probablemente no existe en otras regiones del mundo en desarrollo circunstancias tan propicias para una acción de ese tipo.

La aprobación por el Congreso de los Estados Unidos de la enmienda presentada por el Senador Fullbright a la Ley de Ayuda Externa[1/] y la creciente aceptación e importancia de los estudios anuales de países del CIAP, podrían servir para acercar el momento en que podría ponerse en vigencia ese sistema para financiamiento de los planes de desarrollo. Es por supuesto esencial que, en su conjunto, los participantes en el mismo

1/ Que al referirse a los préstamos concedidos a la América Latina por el Gobierno de los Estados Unidos, en la parte pertinente, dice: "Se pueden otorgar préstamos bajo la autoridad de este artículo únicamente para proyectos y programas de desarrollo social y económico que estén acordes con las conclusiones y recomendaciones que adopte el CIAP, en su estudio anual de las actividades nacionales de desarrollo".

/estén dispuestos

estén dispuestos a cubrir la brecha de financiamiento en toda su extensión, lo cual puede significar que, en ciertos casos, haya una o más de las entidades financieras que esté dispuesta a responsabilizarse por financiar los gastos no cubiertos por préstamos por proyectos o créditos para programas sectoriales.

Aparte de estas circunstancias que se refieren más bien a la actitud y capacidad de la cooperación externa, la difusión del financiamiento de planes de desarrollo requeriría además una acción concertada entre la cooperación externa y los países de América Latina en las dos siguientes direcciones.

En primer lugar, en el ámbito multilateral de la Alianza para el Progreso, dicho financiamiento supone que se determinen de común acuerdo ciertos criterios básicos para decidir sobre las necesidades de financiamiento externo y apreciar el esfuerzo nacional en la política de desarrollo. Dadas las características del programa de la Alianza para el Progreso, todos los participantes deberían tener una idea clara tanto de la medida y las modalidades con que la cooperación externa puede contribuir a su esfuerzo de desarrollo, como de las bases con que su esfuerzo interno será apreciado. Es un dato esencial para la planificación el saber que hay la posibilidad de financiar las demandas secundarias de cambio extranjero y eso puede evitar, en ciertos casos, la distorsión de prioridades a que pueden verse forzados los países para llenar su programa de proyectos con acceso al financiamiento externo convencional. Del mismo modo, tanto el país como la cooperación externa deben estar ciertos, por ejemplo, de la influencia que tendrá el comportamiento del comercio exterior cuando se trate de evaluar el esfuerzo interno de un país en la ejecución de su plan.

global, los planes deben ceñirse a ciertas normas en su preparación que aseguren un mínimo de rigor técnico en las previsiones, inclusive, por supuesto, las de financiamiento. Esto significa que en la mayoría de los países habrá que hacer esfuerzos considerables por mejorar la calidad de la información y de las técnicas mismas de programación, real y financiera. Es dudoso que en un corto plazo pueden conseguirse tales adelantos para

/todos los

todos los países de la región, pero si se mantiene el esfuerzo por mejorar la planificación que fue característica de los primeros años de la Alianza, con la experiencia ganada, no hay duda que muchos de los países pueden cumplir con dichas condiciones técnicas mínimas. Por supuesto, éstas no deben ser inicialmente de una exigencia que las torne imprácticas y convendría que se formulen teniendo en cuenta la flexibilidad que necesita un país para decidir sobre la modalidad de planificación que más le conviene. Las debilidades técnicas inevitables en el principio ... tendrían que afectar necesariamente el principio del financiamiento global; sería posible establecer un procedimiento según el cual, luego de fijada la cuantía de un compromiso de financiamiento global, se hiciesen depender los desembolsos del comportamiento de ciertas variables básicas cuyo control sería útil, además, para informar el proceso de ajuste y revisiones en el plan y, por consiguiente, en el financiamiento.

3. El cambio político e institucional

Se ha indicado ya que, por sus orígenes, la planificación latinoamericana no es un instrumento del "status quo". Una política de desarrollo basada en el cambio económico y social la justifica en cuanto disciplina de la acción. Hay, por supuesto, juicios de valor en estas afirmaciones, así como una aparente confusión entre planificación y planificadores. Pero, al tratarse de fenómenos políticos de la intensidad de los que plantea la presente circunstancia de América Latina, carece de sentido pragmático el separar la técnica de las convicciones de quienes la practican, cuando la gran mayoría de éstos constituyen un grupo homogéneo que participa de, y en cierto modo ha originado y difundido, la preocupación por el desarrollo económico y la justicia social de las nuevas generaciones de latinoamericanos.

Por la misma naturaleza de la política de desarrollo económico y social que traduce esas preocupaciones, sea cual sea la intensidad del cambio implícito en ella, habrán grupos que ganen con el desarrollo y otros que pierdan, aún cuando sea sólo en términos relativos. Sería legítimo concluir que mientras estos últimos sean los grupos dominantes, es poco lo que puede esperarse en cuanto a la rápida consolidación de un

/sistema de

sistema de planificación efectivo, poniéndose en duda, en los casos extremos, la misma necesidad de planificar, aún limitada a un criterio exclusivo de eficiencia.

Sin embargo, más bien que discutir las circunstancias que conformarían estos casos extremos, cabe, y es útil, plantearse el problema de cómo podría fortalecerse la planificación en sociedades en las que, por lo menos, existen ya núcleos de clases dirigentes favorables al desarrollo y corrientes de opinión propicias al cambio. En muchos países, por evolución política y como fruto del mismo desarrollo pasado, por fluctuante que éste haya sido, la sociedad tradicional ha sido ya erosionada y la estructura económica y política presenta formas de transición con el ascenso de grupos dinámicos modernos. En algunos países la posición de esos grupos es ya dominante y sus intereses coinciden con ciertos aspectos del cambio estructural en la economía; en esos casos, la posibilidad de conflicto se ha desplazado hacia los objetivos redistributivos de la política de desarrollo.

Por otro lado, la evolución económica de América Latina obliga a un contínuo replanteamiento de tesis, lo cual entraña una modificación del grado de conflicto o coincidencia que existe entre la política planificada de desarrollo y los intereses de los grupos de presión. Por ejemplo, en el futuro la planificación latinoamericana tenderá a dar una vigencia cada vez mayor al objetivo de la integración y esto, en muchos países, la enfrentará con los sectores industriales que se beneficiaron en las dos décadas pasadas del impulso de sustitución de importaciones; dichos grupos, especialmente en los países de más incipiente industrialización, fueron los aliados de la planificación por lógica coincidencia de intereses. Dicho conflicto se esboza ya en varios países y puede esperarse que se intensifique y generalice en el futuro.

Lo anterior significa que, dada la evolución de América Latina y los cambios en los patrones de conflictos y coincidencias de intereses entre la política de desarrollo y los grupos de presión, hay con frecuencia, la posibilidad para una acción limitada pero efectiva de la planificación, si los dirigentes políticos y los planificadores toman en cuenta expresamente dichos patrones y se apoyan en ellos para diseñar una acción que

/posibilite y

posibilite y acelere el cambio y el desarrollo en él implícito. No se trata ni de seducir ni de sobornar, sino de tomar en cuenta preferencias sociales que a menudo se pasan por alto por no ser suficientemente generales o espectaculares, por considerarlas "a priori" adversas a un criterio de eficacia, o simplemente porque no se las conoce. La acción planeada podrá no llevar al óptimo de eficiencia pero, a largo plazo, habría construido bases más sólidas para el desarrollo.

La capacidad de la planificación para asimilar objetivos sociales de esta clase puede tener gran importancia para crear coincidencias de intereses con grupos que no ganan con el "status quo" y son receptivos a las motivaciones del desarrollo. Dos ejemplos serán suficientes: el énfasis excesivo en una política basada en prioridades "nacionales" puede enajenar intereses regionales plenamente justificables como una realidad política. Un proceso de planificación que toma en cuenta esos intereses como uno de los elementos que deben pesarse al decidir prioridades, motivaría a esos grupos y los convertiría en aliados de una política de desarrollo, aún cuando a corto plazo, ello puede significar un cierto alejamiento de la "mejor" solución. Del mismo modo, una acción que expresamente establezca en los planes medidas para elevar el "status" del funcionario público, especialmente garantizando su estabilidad, puede ganar un aliado de gran importancia para el proceso de planificación y la política de desarrollo, aún cuando, a corto plazo, ello repercuta en aumentos en los gastos corrientes del sector público.

En una sociedad como la que existe en la mayoría de los países latinoamericanos, por definición son pocos, aunque pueden ser poderosos, los grupos "vitalmente" opuestos a una política de desarrollo y, por lo mismo, a la planificación. Una gran mayoría de la población representa intereses que pueden ser coincidentes, si la planificación se esfuerza por considerarlos en la estrategia de la política de desarrollo y si hace un esfuerzo por informarles sobre esas coincidencias.

/Sería de

Sería de desear que la investigación social y las técnicas de planificación puedan disponer de instrumentos para incorporar estos elementos de un modo más sistemático y con menos arbitrariedad que lo que puede hacerse ahora. Ese es uno de los aspectos más importantes en la agenda de investigaciones que deberán abordarse en el futuro para satisfacer algunas de las interrogantes de la planificación.

Finalmente, hace falta continuar en el esfuerzo de crear la base institucional para la política planificada de desarrollo. Se han conseguido ya resultados y la acción es particularmente necesaria, y posible, en la administración pública. Se ha hecho ya referencia al régimen de personal de la administración y es obvia la prioridad que tiene la mejora de los mecanismos de información,[1/] que tan poca atención han recibido en los últimos años. Por evidentes, no se insistirá aquí sobre la importancia de una acción en estos campos. Hay otros aspectos en que, por no haber recibido igual atención, vale la pena de detenerse, aún cuando sea brevemente.

El énfasis de la reforma administrativa que se lleva a cabo en la América Latina ha recaído sobre el fortalecimiento de los mecanismos de orientación, primariamente las oficinas centrales y sectoriales de planificación, y la racionalización administrativa de los mecanismos de ejecución de planes. Como lo demuestra objetivamente el aumento de la capacidad de absorción de financiamiento externo, se han hecho

---

1/ "I look towards improvements in precision of econometric judgements of the order of magnitude of 50 percent as a result of a better knowledge of the functioning of economic institutions, through the use of new measurements on variables, and through the use of more accurate data. In contrast, I would expect marginal improvements of 5 or 10 percent through the use of more powerful methods of statistical inference. All routes to improvement must be followed since any gains, no matter how small, are precious, yet different contributions should be kept in proper perspective. The adoption of more powerful methods of mathematical statistics is no panacea". L. R. Klein, "Single Equation vs. Equation System Methods of Estimation in Econometrics", Econometrica, Vol. 28 (October 1960), p. 867.

/progresos en

progresos en este segundo campo, aunque los resultados sean todavía fragmentarios. Contrasta con este énfasis, la pobreza de la acción en cuanto a la mejora de los mecanismos de control en la realización de planes, que se demuestra también objetivamente por la ausencia de un flujo de información que permita mantener en marcha el proceso de planificación a través de una verificación de las divergencias con la acción planeada y los ajustes correspondientes en los programas. En América Latina, por lo general, los planes no se revisan. Lo normal es mantener un plan hasta que su caducidad lo torne anacrónico y entonces abordar la preparación de otro nuevo, en muchas ocasiones sin relación con el anterior. En resumen, la planificación no es un proceso contínuo y vivo y si se debe identificar el elemento decisivo para darle ese carácter habría que decidir que tal es el mecanismo de control de la ejecución. Su importancia no está sólo en ser la base para un contínuo contrastar y rectificar, sino en hacer de la planificación un instrumento de trabajo plenamente relevante para los ejecutores en todos sus niveles. Con muy pocas y parciales excepciones, dichos mecanismos no existen en América Latina, al menos en una forma que puede ser útil para la planificación. La introducción del presupuesto por programas ha sido uno de los grandes logros de la CEPAL y el ILPES; muchos países lo han adoptado, pero, como se ha indicado ya, en la mayoría de ellos no se han creado todavía los elementos de control aplicables a dichos presupuestos. El control presupuestario sigue en muchos casos las prácticas anteriores y no es extraño que el único momento en que pueden contrastarse los resultados sea al final del ejercicio presupuestario y ello sólo en términos de gasto y financiamiento.

Es pues esencial que la reforma administrativa se concentre en el futuro en la creación de sistemas de control integrados dentro del proceso de planificación. Ello supone también un cambio en la metodología de la planificación.[1/] En todo caso, hay un conjunto de variables fundamentales

---

1/ Ver la contribución de la Organización de los Estados Americanos al Segundo Período de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo - Naciones Unidas - "El control de ejecución de planes generales de desarrollo en América Latina" - Unión Panamericana - Departamento de Asuntos Económicos - Washington, D.C. 1967 (mimeografiado).

/cuya evolución

cuya evolución debe poder seguirse con regularidad. Su selección es una decisión que debe hacerse desde el momento de preparar un plan y el diseño de los mecanismos de control debe adecuarse a la misma. Habrá casos en que sólo sea posible trabajar con un número muy reducido de variables. Si ellas expresan con un margen tolerable de error las tendencias de la economía en su conjunto y dan información relevante para las decisiones en ciertos sectores estratégicos, el mecanismo de control puede cumplir sus finalidades. Lo importante es que alrededor del sistema de información que es, en último resumen, la base del control, pueda organizarse una acción regular en la que participen los diversos centros de decisión de la política económica y social.

Las reflexiones anteriores tocan sólo una parte de los problemas que enfrenta la planificación latinoamericana. La experiencia personal del autor le ha llevado a destacarlos especialmente, entre otras cosas, porque no es usual darles la trascendencia que realmente tienen cuando se trata de la planificación. Si las lecciones de esa experiencia son válidas, el realismo y la imaginación que los planificadores pongan en su tarea serán tan esenciales como su competencia científica para superar esta época de circunstancias todavía adversas.