INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

LIMITADO
INST/S. 9/L. 8
Doc. informativo N°1
12 de julio de 1972
ORIGINAL: ESPAÑOL

Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972

UN ENFOQUE CRITICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Por Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci

I-653-72-S
72-7-1733

NOTA

Este documento forma parte de un libro actualmente en prensa en que se publican los trabajos de apoyo técnico al informe Transformación y desarrollo, la gran tarea de la América Latina, presentado por el Dr. Raúl Prebisch en su calidad de Director General del Instituto al Banco Interamericano de Desarrollo, en abril de 1970.

El Instituto ha estimado conveniente --dado el contenido de este trabajo y el enfoque crítico que en él se hace sobre importantes problemas de la planificación latinoamericana-- presentarlo como documento informativo a la consideración de los participantes en el Seminario.

1. Introducción

Plantear en los momentos actuales el análisis de la planificación en América Latina es, en cierto modo, sumergirse en una contradicción entre lo formal y la realidad dentro de la cual se desenvuelve.

No cabe duda que la planificación es aceptada, en lo formal, como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica. Casi no existen países en América Latina que no hayan creado mecanismos de la planificación en las más altas jerarquías de la administración pública. Esta aceptación se origina en la convicción de que es necesario aplicar el método programático a las actividades públicas para perfeccionar los mecanismos de decisión y en el hecho de que no hay gobierno latinoamericano que no se sienta impelido a orientar el proceso económico-social del país. Esto último toma diferentes formas según los casos, pero la realidad es que hasta los grupos liberales, frente a determinadas situaciones, perciben la necesidad de intervenir deliberadamente en el proceso económico. En estas circunstancias prever el acontecer económico, seleccionar las alternativas de acción posibles, perseguir la máxima productividad en la asignación de recursos, etc., imponen a la planificación como una necesidad intelectual.

La aguda polémica que tuvo lugar en los países latinoamericanos en los comienzos de la década de los años cincuenta, cuando a la planificación se la consideraba antagónica de la libre empresa, se ha debilitado en el transcurso del tiempo, hasta tal punto, que ahora sólo pequeños círculos la ven como un elemento que perjudica la óptima asignación de recursos que consideren se obtiene mediante el libre funcionamiento del mercado. Mucho contribuyó a disipar las asperezas de la discrepancia entre quienes se atrincheraban a uno y otro lado de las líneas de defensa, la difusión que tuvo la planificación después de la Segunda Guerra Mundial en países con diferentes concepciones ideológicas y políticas. Pocos son hoy los que piensan debe dejarse al mercado operar libremente en los países en desarrollo.

Prueba de lo anterior es justamente la formalización de los sistemas de planificación, la creación y vigencia de organizaciones internacionales que exigen la formulación de planes como requisito previo para atender determinadas demandas de los países, y en general el tratamiento académico preferente que se da a la planificación en las universidades y en centros de investigación.

No obstante lo señalado, debe reconocerse que los planes no se ejecutan sino parcialmente, que se discute sobre la "crisis de la planificación", se habla de cierta pérdida de prestigio de los organismos planificadores que operan dentro de la administración pública y que, en general, existe un cierto escepticismo en cuanto a la utilidad práctica de los planes.

/La contradicción

La contradicción reside en que la planificación se ha instaurado en toda América Latina en su aspecto formal, pero está perdiendo importancia como instrumento eficaz de acción práctica. Tratar de explicar las razones de esta contradicción es uno de los objetivos principales que persigue este trabajo. Para ello se partirá de un análisis de las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación en América Latina, de cómo se planificó, de las consecuencias que ello tuvo en la evolución de la planificación, para finalmente reflexionar sobre sus perspectivas en el futuro inmediato.

La temática planteada es muy vasta y puede ser analizada desde diversos puntos de vista destacando numerosos aspectos y elementos importantes de los procesos de planificación. Acerca de esta materia existen trabajos que suministran valiosas informaciones sobre el desarrollo de estos procesos en los países latinoamericanos.1/ En algunos de ellos, que son de carácter periódico, se da cuenta de los tipos de planes formulados, de sus propósitos fundamentales, de su cobertura y en general de sus singularidades principales. No se pretende aquí volver sobre los mismos, sino más bien complementarlos llamando la atención hacia algunos aspectos que destacan con más nitidez los rasgos de la planificación de acuerdo con el objetivo señalado.

Los planteamientos que se hacen en las páginas siguientes no surgen de una investigación sistemática y acuciosa que se estima necesario realizar sobre esta materia. Sin embargo, la observación del funcionamiento de los sistemas de planificación y las reflexiones hechas como resultado de la experiencia acumulada en tareas de esta índole permiten adelantar algunos juicios y proposiciones que pretenden ser de utilidad para obtener criterios que mejoren la eficiencia de los procesos de planificación en los países latinoamericanos.

/2. Condiciones

1/ Véase a este respecto Discusiones sobre planificación (Textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1966); diversos documentos presentados por la CEPAL en sus reuniones plenarias; los informes anuales del CIAP al Comité Interamericano Económico y Social, y otros de esta índole.

2. Condiciones en que se instalaron los procesos de planificación

Los organismos de planificación de doce países latinoamericanos se instalaron entre 1950 y 1960, dos lo hicieron antes de ese período y seis entre 1961 y 1963.[2] Esos organismos se propusieron una planificación de tipo integral partiendo de enfoques globales y macroeconómicos, para llegar en muchos casos a plantear comportamientos sectoriales. Estos esfuerzos fueron precedidos de formas parciales de planificación, que se referían especialmente a diversos tipos de infraestructura, vialidad, provisión y distribución de energía y, en general, a ciertos servicios públicos que por su naturaleza requieren largos períodos en la instalación y maduración del capital correspondiente o bien que forman sistemas cuya expansión necesita prever la demanda a largo plazo.

Prescindiendo de esos primeros intentos parciales, puede afirmarse que la planificación en América Latina - considerada como un método que permite perfeccionar decisiones - aparece cuando los gobiernos enfrentan un nuevo conjunto de problemas de política económica que les plantean las condiciones estructurales y las fluctuaciones de la economía. Esos problemas surgen de la necesidad de intervenir activamente en el sistema económico, dejando de considerar al mercado como factor único o principal en las decisiones que orientan la asignación de recursos.

En los países europeos y en los Estados Unidos la crisis de 1930 hizo necesario replantear la conducción económica y con una formalización exigua se comenzaron los primeros atisbos de planificación en esas regiones bajo el imperativo, impuesto por la necesidad, de superar la desocupación y activar la economía. Después de la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de reconstrucción obligó a formalizar la planificación, tanto en términos institucionales y administrativos como en lo concerniente a la formulación de planes. Se distinguen en ese sentido los esfuerzos de planificación de los Países Bajos, Francia, Italia, Noruega, etc., al finalizar los años cuarenta. De otro lado, en el mundo socialista, donde la planificación es inherente al sistema sociopolítico adoptado, se inició desde 1928 la experiencia rusa y posteriormente la de los restantes países de la Europa oriental.

Sin embargo, hay una diferencia importante entre la planificación de los países europeos y la de los latinoamericanos. Estos últimos, si bien no tenían ante sí la destrucción producida por la guerra, tuvieron que abocarse a la solución de otros problemas no menos agudos. En el decenio de 1950, en efecto, pierde vigencia la llamada fase de crecimiento hacia afuera, no se recupera el ritmo de afluencia de capitales extranjeros y

---

2/ Según La planificación en América Latina (E/CN.12/772, 2 marzo 1967).

/los síntomas

los síntomas de deterioro de la capacidad para importar se perfilan como una condición crónica, sobre todo después de la guerra de Corea. De este modo la planificación en América Latina surge cuando se reconoce la necesidad de la intervención gubernamental para conducir el proceso económico y aceptar ciertos tipos de política a fin de paliar los efectos de la pérdida de dinamismo del comercio exterior para impulsar la actividad económica. Es indudable que el problema de reconstruir un país es muy diferente del que implica el cambio hacia un nuevo patrón de desarrollo por agotamiento del anterior, partiendo desde niveles de ingreso muy bajos, pues, exceptuados los países de la zona sur del continente, el promedio en la región no superaba los 250 dólares de ingreso por habitante.

Cupo a la CEPAL, desde 1948, la responsabilidad de sistematizar la interpretación del desarrollo económico, demostrar la inviabilidad de la fase de crecimiento hacia afuera y plantear las bases del crecimiento hacia adentro, destacando la necesidad de sustituir importaciones, impulsar la expansión industrial, aumentar la productividad y la producción agrícolas y señalar los cambios de estructura necesarios, dando a la planificación un papel sustantivo como herramienta para lograr tales objetivos.

3. La planificación y el medio político

Los mecanismos de planificación fueron instalados en función de los antecedentes y condiciones señalados en el punto anterior, pero también de las singularidades políticas y administrativas peculiares de los países de la región.

Diversos grupos políticos o de influencia no reconocieron la inviabilidad del crecimiento hacia afuera, o la aceptaron a medias. De ahí que sólo promoviesen y apoyasen aquellas medidas de política económica que beneficiaban o no afectaban sus propios intereses ni ponían en peligro su posición provilegiada dentro del sistema. Pregonaban las excelencias de la fase anterior y trataban de volver a la misma, haciendo uso de las herramientas que el intervencionismo les proporcionaba. Instalada la planificación en tal medio, esos grupos la impugnaban por el contenido "ideológico" de cambio que presuponía la transformación de la estructura económica y su adecuación a las nuevas condiciones que planteaba el desarrollo.

Se puede afirmar, en consecuencia, que los sistemas de planificación establecidos en la región no fueron el resultado de una sucesión de acontecimientos que llevaron al poder político a la firme determinación de adoptar tanto el método racional como el contenido programático necesario para resolver los problemas inherentes al desarrollo económico. En otras palabras, los antecedentes de la planificación en Europa occidental le otorgaba el mérito de ser algo valioso de imitar, pero al mismo tiempo se la consideraba peligrosa en América Latina por las intenciones de transformación y cambio que contenía.

/Para explicar

Para explicar mejor lo anterior se debe tener en cuenta que antes de recibir la planificación la aprobación definitiva en el Acta de Punta del Este, era aceptada por ciertos países cuando se encontraban en una situación crítica determinada por la caída del precio de su principal producto de exportación o cuando se manifestaban serios estrangulamientos en la provisión de insumos de uso generalizado, déficit fiscal o procesos inflacionarios. Estos fenómenos eran considerados por los planificadores como síntomas de problemas más profundos que se atribuían a la condición estructural del sistema económico y se traducían tanto en la insuficiencia dinámica de la economía como en la baja o el estancamiento de la producción agrícola, en la deficiente industrialización, en las formas institucionales de la propiedad rural, etc.

Alrededor de este conjunto de problemas y de las formas de encarar su solución, surgieron ciertas desinteligencias entre el planificador y el político que deterioraron las posibilidades de un diálogo constructivo que condujera a convertir a la planificación en un instrumento del proceso de decisiones de política económica.

Las circunstancias que rodean las relaciones entre el planificador y el político son de por sí complejas y exigirían un análisis detallado de lo ocurrido en cada país, pero eso escapa a los límites del presente trabajo. No obstante, es posible señalar algunos aspectos que resultan de la observación de lo acontecido en muchos casos, a medida que se fue difundiendo la planificación y que determinó un conjunto de dificultades surgidas de diferencias en los enfoques y en la sensibilidad en la apreciación de la urgencia con que era necesario aplicar ciertas medidas.

El planificador, generalmente, presentaba un cuadro de soluciones basadas en una concepción estructuralista del desarrollo que no ponía remedio inmediato a los síntomas que preocupaban al político. El carácter que aquél le asignaba a los problemas, se encaminaba a la raíz de los mismos y a la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo. Esto tenía, desde el ángulo del político, el inconveniente de no brindar un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y, por otro lado, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de los grupos dominantes y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político.

Si bien esto constituye una crítica valedera a la conducta del planificador es, sin embargo, parcial. La esencia del problema tiene una relación directa con las características que ofrece el medio latinoamericano, y cuyos efectos se hacen sentir sobre la planificación aún cuando las recomendaciones de una acción planificada lleguen al político en momento oportuno.

Uno de los rasgos esenciales del medio político latinoamericano es su inestabilidad y ello lleva a los gobiernos a tener que utilizar gran parte de su capacidad de maniobra para lograr el apoyo de los principales grupos de presión. Esta situación de debilidad hace que, frecuentemente, sea

/necesario utilizar

necesario utilizar ciertos instrumentos de política económica como soportes para lograr respaldo político en busca de una estabilidad mínima. Así es como a menudo las medidas económicas que serían necesarias para lograr los objetivos propuestos en los planes, se ven desvirtuadas en su aplicación pues los presupuestos, la política fiscal, el empleo público, los aranceles, los salarios, los precios, etc., reflejan las concesiones que deben hacerse a ciertos centros de poder. Esto hace fracasar el esquema de coherencia que el planificador vuelca en el plan para hacer que los objetivos y los instrumentos sean compatibles.

Otra causa que marcó cierto divorcio entre el político y el planificador, se debe a la adopción por este último de una actitud a veces demasiado "tecnicista" que, por una parte, dificultó el entendimiento y la comprensión mutua y, por la otra, llevó al planificador a simplificar - a veces excesivamente - la interpretación de la realidad sociopolítica de los países para que calzara con sus modelos de proyecciones y al no ubicar en su justa perspectiva la importancia de lo inmediato y circunstancial en la planificación a mediano plazo.

En algunos casos se dio también el hecho de que se aceptaba la planificación sólo para obtener los recursos externos necesarios para llevar a cabo algunos proyectos, pero esto sólo constituía un interés parcial por este instrumento de gobierno. En lo que se refería a una utilización más amplia de la planificación para los restantes propósitos de una acción más integral se la consideraba como una restricción a la capacidad de decisión del poder político. Tal vez esto fuera el resultado de que el político no hacía explícitos sus objetivos para ser volcados en el plan y ante la carencia de definiciones claras, el planificador introducía sus propias ideas. En la medida en que no hubiera coincidencia se acentuaba el divorcio mencionado.

Aún después del Acta de Punta del Este, donde la planificación fue recomendada y adoptada como instrumento para la asignación de recursos y para el diseño de la política económica donde fue reconocido el cambio estructural como uno de sus propósitos, los planes y los sistemas de planificación fueron languideciendo, aislándose cada vez más de los centros de decisión y por lo tanto, perdiendo prestigio en la administración pública.

4. La planificación y la burocracia

Además de la situación comentada, entre el planificador y el político también se pueden anotar desinteligencias entre la planificación y la burocracia. Cuando se crearon los mecanismos de planificación quedaron instalados, en general, en la cúpula del aparato burocrático: las oficinas centrales de planificación junto a la presidencia de la república y las oficinas sectoriales cerca de los ministros o altos ejecutivos de las corporaciones públicas. La función esencial del mecanismo de planificación es asesorar a la autoridad ejecutiva y para ello se basa en su

/propio esquema

propio esquema de racionalidad, derivado de la naturaleza del método programático. La administración pública tiene también su racionalidad y sus formas de hacer las cosas, estando comprometida muchas veces en ciertos tipos de soluciones que corresponden a la manera tradicional de actuar. La racionalidad de la administración pública no tiene por qué coincidir con la de la planificación, pues ésta propone en último término cambios en los objetivos de la política y de la acción pública y concibe la eficiencia en función de esos nuevos objetivos. No es estraño entonces que de todo ello resultara un enfrentamiento entre la planificación y la burocracia. Este tomó diversas formas, muchas de las cuales subsisten aún y entorpecen la eficiencia de los mecanismos de planificación y la ejecución de los planes.

Los mecanismos de planificación no se integraron en el engranaje de la administración pública sino que más bien se le superpusieron con vinculaciones funcionales en las jerarquías más altas de la misma, y comenzaron a realizar investigaciones y estudios que requerían de los organismos públicos una corriente masiva de datos e informaciones que no estaban dentro de la rutina de la administración y que les eran proporcionados, generalmente, po los estratos intermedios de la burocracia. En muchas oportunidades las informaciones requeridas eran suministradas sin que las entidades públicas conocieran previamente el destino, uso y utilidad que tendrían, lo que creaba en los abastecedores de la información un recargo de trabajo que estimaban superfluo e innecesario.

Por otra parte las oficinas de planificación a menudo subestimaban las dificultades para solucionar problemas ya estudiados por la administración pública al no tomar debidamente en cuenta las circunstancias políticas, administrativas y técnicas que los condicionaban. Además, existió, especialmente en los primeros tiempos, una cierta tendencia de algunos organismos centrales de planificación a sustituir el poder de decisión que tienen las entidades públicas en sus respectivas jurisdicciones, imponiendo soluciones o formas de operar distintas a las sustentadas por sus ejecutivos. Esta actitud, en un marco de apoyo político limitado a la planificación, contribuyó también a su debilitamiento.

No debe olvidarse tampoco que los mecanismos de planificación utilizaban técnicas nuevas poco difundidas en los medios burocráticos y que en muchos casos no coincidían con sus formas rutinarias de actuar, creándose resistencias que muchas veces entorpecían la difusión de las modalidades de decidir y de llevar a la práctica los postulados de los planes. Frente a la actitud de resistencia de la burocracia, los planificadores adoptaron una posición de suficiencia basada en la supuesta superioridad que les daba el manejo de ciertos instrumentos técnicos. Hubo falta de modestia en los planificadores, lo que dificultó el diálogo y entorpeció la posibilidad de acelerar una transformación del sistema de la administración pública. Este problema se va superando en muchos países por el efecto de la continuidad de los trabajos de planificación, que van conectando cada vez más a los planificadores

/con los

con los funcionarios públicos. A esto se agrega una tendencia a la incorporación, a ciertos niveles de la administración, de personal con mejor formación técnica y al desempeño de cargos directivos en muchas entidades fiscales por profesionales que anteriormente pertenecieron a los cuadros técnicos de los mecanismos de planificación.

No sería aventurado afirmar que uno de los logros positivos de la planificación en los países de América Latina ha sido llevar a los centros de decisión de la administración pública métodos, técnicas y procedimientos que, sin duda, perfeccionan las medidas de políticas que caen bajo su responsabilidad.

5. La unidad del proceso de planificación

En los puntos anteriores han quedado reseñadas brevemente las principales circunstancias que condicionaron los procesos de planificación en América Latina y que explican algunas de sus características. En adelante se procederá a otro tipo de análisis más vinculado a la forma cómo ha operado la planificación y se harán reflexiones en torno a la unidad de ese proceso, a las modalidades del diagnóstico, al "área de factibilidad" de los planes y a la ejecución de los mismos.

El proceso de planificación implica unidad en el tiempo para fijar propósitos y seleccionar objetivos y metas en tres plazos principales, que dan lugar a los planes de largo, mediano y corto plazo. Aunque por su naturaleza dichos planes son diferentes, cada uno de ellos requiere de los otros. En efecto, sería difícil concebir, por ejemplo, el contenido de un plan a mediano plazo que no encuentre su justificación más esencial en una visión a largo plazo, es decir, en una imagen futura del país y en una estrategia para alcanzarla. De ahí que el plan a mediano plazo constituya la forma que presenta mayores ventajas en función de los elementos que condicionan las posibilidades de acción para lograr la imagen a largo plazo. Del mismo modo, la planificación a corto plazo o los planes operativos anuales vienen a ser modalidades de manejo de la política económica para que las decisiones que se adoptan cotidianamente resulten en tendencias coincidentes con las orientaciones del mediano plazo.

Lo expuesto sobre los tres tipos de planes se explica por el propósito de cambio estructural que debe perseguir la planificación en los países en vías de desarrollo. Esta consideración unitaria de los tres plazos no tendría sentido si la planificación sólo pretendiese una recuperación de la onda cíclica o una racionalización del status para que éste opere con mayor eficiencia.

En muchas experiencias de planificación llevadas a cabo en América Latina se descuidó la unidad mencionada. Se atendió, sobre todo, a la formulación de planes a mediano plazo, sin hacer debidamente explícitos los planteamientos a largo plazo, y sin considerar suficientemente la importancia de los problemas inmediatos.

/Los planes

Los planes a mediano plazo adquirieron una calidad formal razonable, pero en general, no respondían a una estrategia estudiada en detalle y ajustada a situaciones concretas. Muchos de ellos la concebían como una expansión de la industria de sustitución de importaciones acompañada de reformas estructurales. Esta falta de especificidad de las estrategias sólo brindaba líneas de orientación muy tenues, por lo que en definitiva los planes a mediano plazo ponían el acento principalmente en las consecuencias sobre los sectores económicos, el balance de pagos y en general sobre el sistema productivo, de una elevación en la tasa de crecimiento del producto. Consideraciones de tipo regional, definiciones y diseños de proyectos claves, proposiciones de acciones en el campo de los sectores sociales, etc., no fueron suficientemente explícitas ni formuladas en términos de acciones concretas. Asimismo no se procedió a analizar profundamente los instrumentos y medidas que hicieran posible alcanzar las metas de crecimiento globales y sectoriales, debilitándose así las posibilidades de ejecución de los planes. De ese modo, las técnicas de formulación de planes utilizadas adquirieron una preponderancia sustantiva en la conformación de los mismos, en vez de constituirse en auxiliares de finalidades políticas y estratégicas que debían contar con la firme convicción de los gobiernos y con el consenso de la opinión pública.

Por otra parte, la carencia de planificación a corto plazo favoreció un divorcio entre los propósitos de la planificación a mediano plazo y la política económica. Esta última se redujo al enfrentamiento de las urgencias, los imprevistos y lo exógeno más bien que a las líneas de acción propuestas en los planes.

Esto resulta explicable por el hecho de que los organismos que manejan los instrumentos de política económica más importantes han estado bastante aislados de los mecanismos de planificación. Los bancos centrales, los órganos financieros y crediticios del Estado, los que tratan los problemas del comercio exterior, colaboran con las oficinas centrales de planificación suministrando información y planteando cuestiones de índole general, pero en muy pocas oportunidades llegan a identificarse con el proceso de formulación de los planes, determinando, por ejemplo el contenido de la política monetaria, cambiaria, crediticia, etc., que se deriva de un conjunto de metas y de un esquema de asignación de recursos a mediano plazo. La ejecución de un plan, tanto en la esfera pública como en la privada implica, entre otras cosas, el ordenamiento de corrientes monetarias que al llegar a los agentes económicos los incitan a adoptar determinados comportamientos compatibles con los propósitos del plan de desarrollo. Si las corrientes monetarias no cumplen tal condición, sino que resultan de los hábitos o de las modalidades de acción de aquellas instituciones, será difícil impedir que, en última instancia, se impongan las tendencias existentes, pese a las normas, regulaciones y otros tipos similares de medidas de política económica formuladas en los planes. Debe reconocerse que cuando un proceso de planificación tiene entre sus propósitos el cambio y la aceleración de la tasa de crecimiento, las fuerzas que de ordinario actúan sobre el sistema económico suelen contraponerse a los lineamientos del plan de desarrollo.

/Si por

Si por las razones apuntadas, estos lineamientos no constituyen convicciones profundas de los organismos que intervienen en el manejo de los instrumentos de política, resultará seriamente comprometida la eficacia del proceso de la planificación.

6. Las características del diagnóstico

Se afirma frecuentemente que muchos de los procesos de planificación en América Latina dedican demasiado tiempo y recursos al diagnóstico en desmedro de la formulación de planes. Esta crítica se relaciona con otras que reprochan la poca operatividad de los mecanismos de planificación y cierta modalidad "tecnicista" en el trabajo, observándose que cuando los ejecutores de la política consultan a los planificadores, la respuesta no está pronta y para contestar deben realizarse previamente largos estudios.

Lo anterior es parcialmente cierto, por lo cual conviene reflexionar sobre el particular. Al implantarse la planificación, es decir, al comenzar a aplicarse métodos que relacionan entre sí variables macroeconómicas financieras, físicas y de valor agregado; al tratar de analizar los efectos de dichas variables sobre los sectores económicos y viceversa; al proceder, en general, con métodos de análisis un tanto novedosos con respecto a los habituales y con un rigor que se fundamente en la econometría y en las técnicas de proyecciones, quedó de manifiesto la grave deficiencia en materia estadística y de información prevaleciente en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esta deficiencia se refiere tanto a la cantidad de información de que se dispone como a su calidad y a su periodicidad. De ahí que gran parte del esfuerzo de planificación hubo de orientarse hacia la realización de un considerable trabajo en el campo estadístico y que ese esfuerzo repercutió en el conocimiento que actualmente tienen estos países acerca del funcionamiento del sistema económico y de muchos de sus problemas fundamentales. A modo de ejemplo se puede afirmar que casi todos los procesos de planificación comenzaron por replantear y reformular las estadísticas de la contabilidad nacional y por hacer investigaciones especiales en los campos industrial, agrícola, del transporte, etc. Nótese que en muchos países europeos los sistemas de planificación se apoyaron en una información estadística de calidad y en organismos públicos capaces de llevar a cabo gran parte del procesamiento y análisis de la información. En América Latina, en cambio, esta tarea recayó sobre las oficinas de planificación, para lo cual fue necesario dotarlas de equipos técnicos especializados dentro de su planta permanente, lo que también explica, en parte, la gran dimensión de estas oficinas comparadas con las similares europeas.

Desde cierto punto de vista podría considerarse que todo esto constituía un escape frente a la necesidad de diseñar políticas económicas racionales y que la excesiva importancia concedida al estudio y análisis de la realidad conspiró contra el objetivo fundamental de la planificación y le restó eficacia. Sin embargo, los estudios dedicados al diagnóstico y en general los análisis de la realidad constituyeron el mayor aporte de la planificación al

/desarrollo. En

desarrollo. En efecto, la planificación puede considerarse como un expediente que lleva a la administración pública y a los centros de decisión política un tipo de investigación sobre la realidad nacional cuyas características son el rigor y la imparcialidad. Este conocimiento no solía ser promovido por los centros universitarios de investigación u otros similares, y en el mejor de los casos su esfera de influencia se limitaba a los medios académicos. No cabe duda que hoy los países latinoamericanos se concentran más que hace algunos años en el conocimiento de sus propios problemas y situaciones. Este movimiento de penetración de la realidad ha surgido principalmente como una consecuencia de la planificación, y en torno a ella y de la formulación de la política económica ya existen varios centros de investigación que contribuyen eficazmente a definir los problemas nacionales.

En este sentido, los diagnósticos y en general los procesos de planificación pueden considerarse como factores que han catalizado el estudio de las realidades nacionales latinoamericanas. De ahí que sea inestimable su contribución para poner en evidencia los diferentes tipos de conflicto que caracterizan estas sociedades en vías de desarrollo. En América Latina el conflicto que implica el subdesarrollo está abierto y es conocido en sus aspectos generales. Las situaciones que de ello derivan no son consideradas como hechos naturales, sino como "circunstancias sociales y culturales" que la disposición de las fuerzas políticas y la racionalidad de sus decisiones podrían corregir. Los diagnósticos, los planes no cumplidos y hasta los formulados para conseguir objetivos limitados al financiamiento externo han contribuido a poner en claro esas circunstancias.

Es indudable, sin embargo, que la planificación respondió sólo parcialmente a la demanda de los gobiernos para organizar su política económica dentro del marco de posibilidades que determinan las fuerzas participantes en dichos conflictos. En este sentido conviene hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza del diagnóstico.

Esta etapa, con la que se inicia el proceso de planificación, implica adquirir un conocimiento de la realidad económico-social tan profundo como sea posible, que sirva de base para interpretar las características esenciales del funcionamiento y evolución de la economía. Esa interpretación es importante porque permitirá apreciar la capacidad y modalidad de crecimiento del sistema productivo y a la vez servirá como punto de apoyo para definir las líneas de la estrategia a la que deberán ajustarse los planes. Sin este conocimiento, las estrategias y los planes pueden incurrir en consideraciones teóricas desvinculadas de las condiciones específicas de la economía de que se trate y comprometer la ejecución de las medidas conducentes al cambio propuesto.

Desde el punto de vista metodológico y de acuerdo con las características señaladas, el diagnóstico debería comprender lo siguiente: a) una descripción sistemática de la trayectoria histórica y de la situación actual de la economía; b) una explicación de las causas que la determinaron.

/Estas dos

Estas dos primeras fases permitirán formular una tesis interpretativa de la realidad económica y de sus tendencias a corto, mediano y largo plazo;
c) una evaluación de la realidad descrita y explicada (modelo analítico) que contribuya a definir los atributos esenciales de los planes como resultado de la confrontación con un modelo normativo. Este modelo normativo no debe ser una mera proposición ideal deducida de la experiencia de los países desarrollados, ni una simple extrapolación de las tendencias históricas. De la estrategia y los correspondientes planes que derivarán de un modelo de este tipo no podrían deducirse criterios específicos de orientación y harían perder al diagnóstico su carácter operativo.

En otras palabras, el modelo normativo debe coincidir con la imagen del país que se trata de alcanzar en el futuro, la que debe ser suficientemente definida en sus rasgos esenciales, en su estructura productiva, en su organización social, en la distribución geográfica de la producción, en el tipo de relaciones con el exterior; todo ello sin perder de vista la factibilidad que debe caracterizar a un plan bien concebido.

En definitiva, el diagnóstico consiste no sólo en un análisis del pasado y de la situación actual (modelo analítico), sino también en una proposición de lo que se persigue para el futuro (modelo normativo). En él deben incluirse consideraciones técnicas y también una amplia discusión de la que no se excluyan las cuestiones políticas.

Al no respetarse en la práctica la unidad del proceso de planificación, como se indicó anteriormente, no pudo darse al diagnóstico algunos elementos que le son inherentes. El modelo normativo, en muchos casos, quedó implícito, reducido a concepciones burdas y parciales, no suficientemente elaboradas.

Con ello el diagnóstico perdió el carácter prospectivo que debe tener, no fue capaz - salvo en contadas ocasiones - de aunar las opiniones de los grupos o sectores que persiguen objetivos comunes y quedó reducido a una monografía sobre la realidad nacional cuando debió ser un estudio inspirador de modalidades para operar sobre esa realidad.

Si se hubiera procedido en la forma sugerida, los tipos de análisis realizados hubieran sido distintos. La investigación sobre el comportamiento de los agentes económicos y estratos sociales debió profundizarse para conocer el funcionamiento de los grupos de presión y en general del sistema de decisiones. También tendrían que haberse realizado otras clases de investigaciones que, en lugar de reducirse a relacionar hechos cuantificados por las estadísticas, destacaran claramente las intenciones y políticas que estaban detrás de ellos. Esto hubiera demandado tanto o más tiempo que el que se dedicó a los diagnósticos, pero el proceso de planificación hubiese evolucionado hacia la promoción de un diálogo con los medios políticos de decisión y no solamente al de ciertos planos técnicos de la administración pública. Difícil es concebir que los planes tengan "repercusión en la opinión pública" si los diagnósticos no han planteado de antemano las opciones fundamentales para dar solución a los problemas del desarrollo nacional. Sólo así podría la planificación colaborar eficazmente en el aspecto político del proceso de cambios que incluye entre sus propósitos.

/7. La

7. La viabilidad de los planes

Otro aspecto que se vincula estrechamente con lo anterior es el relacionado con la viabilidad de los planes.

Las técnicas de formulación determinan la compatibilidad entre los propósitos y objetivos del plan y a su vez establecen los medios e instrumentos más idóneos para alcanzarlos. De modo que se logra una coherencia entre metas y recursos que es una de las condiciones de viabilidad de los planes. Sin embargo, esto no es suficiente, pues este tipo de análisis se lleva a cabo partiendo de supuestos que se inscriben en el área sociopolítica, los cuales, si no son explícitos y estudiados específicamente, pueden negar la viabilidad demostrada por dichas técnicas. Para que las metas y propósitos de un plan puedan alcanzarse con éxito, deben quedar enmarcados dentro de un "área de factibilidad" que tome en cuenta no sólo los problemas de índole técnica sino también las limitaciones derivadas de las condiciones sociopolíticas del país. Estas últimas se relacionan no sólo con los propósitos de plan sino también con el tipo de instrumento que un gobierno está dispuesto y puede usar para alcanzar esos propósitos. En muchos países latinoamericanos se formularon planes con objetivos que implicaban medidas muy drásticas en materia de propiedad de la tierra agrícola, de restructuración del sistema impositivo y otras reformas de esta índole en los campos monetario y crediticio, que no pudieron llevarse a cabo por las presiones a que los gobiernos se vieron sometidos. En algunos casos esos propósitos estaban más en el ánimo de los planificadores que en las convicciones de los políticos y de los ejecutivos de los organismos públicos. Estos los aceptaron sólo en principio y para responder a requisitos que desde el Acta de Punta del Este son condiciones de los planes. Todo lo anterior hace necesario que - antes de formular planes y como complemento de los análisis que se realicen para fijar las líneas del modelo normativo y de la imagen del país en el futuro - se logre delimitar el área de factibilidad dentro de la cual puede moverse el plan. Este ejercicio no sólo tiene importancia para el planificador, sino que induce al poder político a definir su posición frente a los problemas del subdesarrollo, pues esa posición, frecuentemente se plantea en términos de "plataforma política", que suelen ser poco concretas y contienen proposiciones idealistas generales.

La no realización de los análisis conducentes a determinar la factibilidad de los planes, da al planificador una apariencia de libertad para plantear objetivos ambiciosos para el cambio de estructuras, desentendiéndose de la posible acción de los grupos sociales y de los centros de interés que se sentirán afectados por las políticas y medidas que los planes contengan.

Esto entraña peligros muy graves, ya que cuando se trata de aplicar dichas medidas o de proponer reformas, el proceso impulsado por el plan entra a operar en otro campo de características diferentes donde tienen gran ponderación las fuerzas de los intereses afectados. De ese modo, la

/racionalidad formal

racionalidad formal de los planes enfrenta un conflicto con la racionalidad material de los grupos de intereses. Ya sea en torno al Parlamento o directamente con el Ejecutivo o con las entidades públicas comienza un juego de transacciones que resulta en una forma asistemática de "concertación" de las medidas concretas que se trata de aplicar. De esto se concluye que la ejecución pocas veces responde al plan formulado, sino a otro esquema donde efectivamente se llevó a cabo un compromiso entre el contenido programático del plan y las fuerzas actuantes en el sistema económico social. De lo anterior cabe deducir, que aquello que no fue concertado en la formulación termina siéndolo en la ejecución. De ahí que muchas veces carezca de sentido juzgar la efectividad de un plan comparando las metas propuestas con los logros efectivos. Lo que debe juzgarse es el estilo o modalidad del proceso de planificación con relación a las características del ámbito político-social que lo contiene, y obtener así conclusiones sobre la viabilidad general o parcial de ese proceso.

8. Perspectivas del proceso de planificación

El análisis hasta aquí realizado de los procesos de planificación en América Latina ha sido enfocado desde un punto de vista crítico con el deliberado propósito de hacer notar sus principales deficiencias. Con esto no se quiere concluir que la planificación no haya sido un instrumento útil para dirigir la política económica y acelerar el desarrollo. Por el contrario, las deficiencias anotadas invitan a pensar cómo debiera reorientarse el proceso de planificación.

En este sentido cabe destacar los siguientes puntos principales:

a) El proceso de planificación debe abarcar los tres plazos fundamentales, largo, mediano y corto, e insistir en que las estrategias, los planes de mediano plazo y los planes operativos anuales, conformen tareas de los mecanismos de planificación a las que se dediquen esfuerzos e investigaciones de intensidad similar. Si bien se admite que ya se han ensayado, con éxito discutible, experiencias de planificación de mediano plazo, esto no debe implicar el abandono de este tipo de plan, cuyas fallas se han debido, en muchos casos, no a características intrínsecas de los mismos, sino al no haberse respetado la unidad del proceso.

b) Se debe insistir asimismo en la necesidad de completar y perfeccionar los diagnósticos, dándoles un contenido inspirador de alternativas de acciones concretas haciendo explícito el modelo normativo para juzgar la realidad y sus tendencias.

c) Debe hacerse un esfuerzo para ubicar el proceso de planificación dentro del ámbito administrativo y político en el cual debe actuar. Para ello conviene:

/i) Analizar

i) Analizar los aspectos más singulares de la administración pública (por ejemplo, su grado de "feudalización", la forma pasiva o activa con que suele responder al poder político y el mecanismo por el cual se generan y transmiten las decisiones) para diseñar la estructura y el estilo de trabajo del sistema de planificación.

ii) Inferir o presionar para que se definan los límites más importantes del área de factibilidad dentro de los que pueden moverse los planes, tanto en lo que respecta al carácter de los objetivos como al tipo de medios que el poder político esté dispuesto a utilizar, con el fin de determinar el alcance del contenido de los planes.

Además, y aunque por la índole de este documento no se haya hecho referencia explícita en las páginas anteriores, se estima muy conveniente que el proceso de planificación vaya incorporando nuevos aspectos del sistma económico, tratando especialmente aquellos problemas que no pueden ser abordados con sentido operativo desde el punto de vista de la planificación global o sectorial.

En este sentido debe destacarse en lugar prominente la consideración de las actividades de producción de bienes y servicios del Estado. Dichas actividades deben ser estudiadas no sólo como parte de los sectores a los que pertenecen esos bienes y servicios y en función de tal seleccionar los recursos y metas correspondientes y diseñar sus modalidades, sino también deben ser analizadas en conjunto como resultado de la operación de un mecanismo específico - la administración pública - que tiene sus propias peculiaridades. Dada una estrategia de desarrollo y un modelo global a mediano plazo, es posible derivar, tanto el comportamiento de los sectores como una serie de requisitos de actividades que llevan a cabo las instituciones públicas, en función de la estructura institucional del país y de la importancia del Estado en el sistema de producción.

La experiencia ha demostrado que no siempre el sector público está en condiciones de responder a dichos requisitos en los plazos que requieren los planes de desarrollo. Surgen así problemas que inciden desfavorablemente en la ejecución de los planes, por haberse sobrevaluado la capacidad de las entidades estatales para acondicionar y orientar su acción de acuerdo con la política de desarrollo. En otras palabras, cuando se formula un plan a mediano o a corto plazo, debe analizarse expresamente la capacidad y las condiciones de la administración pública para realizar la parte del mismo que le compete. De no hacerse así, se presupone que la capacidad de producción del Estado es perfectamente flexible, y sin limitaciones, lo cual no es exacto. Debe hacerse notar que esas limitaciones no provienen solamente de insuficiencias financieras o de restricciones en la dotación de insumos críticos, sino que se vinculan a aspectos tales como la capacidad operativa de las instituciones públicas, sus formas de organización, las modalidades y prácticas más usuales para el diseño de sus acciones y para la adopción de decisiones, etc.

/Es lógico

Es lógico pensar que si la política de desarrollo constituye un rompimiento más o menos brusco con la política que prevalecía antes del proceso de planificación, debe estudiarse a fondo el tipo de transformaciones que conviene introducir en el aparato de producción del Estado para que pueda responder plenamente a la nueva política. Dentro de este mismo contexto deben ubicarse los estudios que se emprendan para la racionalización administrativa y para la reforma de los organismos públicos. En definitiva, la planificación debe incorporar a sus tareas los análisis conducentes a "perfeccionar" al sector público, en el sentido de lograr que sus actividades no sólo incrementen la eficiencia en el uso de los recursos, sino también para que sea posible ordenar el nivel y la composición de las acciones de los organismos fiscales de tal manera que respondan a las prioridades del proceso de desarrollo.

Dentro de este mismo orden de ideas, la planificación debe ir incorporando a su orientación principalmente sectorialista otra que se vincule con las diferentes situaciones que presentan las regiones dentro de los países. Cada vez está tomando mayor auge la planificación regional y son muchos los organismos creados para promover el desarrollo de zonas que presentan características singulares por su condición fronteriza, por su relativo atraso con relación al resto del país o por otros rasgos distintivos de tipo geográfico o económico. Sin embargo, la planificación nacional no suele tener en cuenta suficientemente los problemas regionales o no les concede la debida prioridad, y en general no se prevén en las estrategias opciones que vayan más allá de consideraciones sectoriales enmarcadas dentro de una estructura regional que en muchos casos se supone predetérminada.

Los criterios básicos del desarrollo regional deben ser analizados y propuestos por la planificación nacional para atender a las potencialidades de crecimiento del país en todas sus facetas.

Asimismo, y sólo por citar otros tipos de problemas que deberían ser incorporados más plenamente a la formulación de los planes, cabe destacar el desempleo y marginalidad, que se están constituyendo en los síntomas más evidentes de la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas; la formación de recursos humanos, con la especialización que requieren los modernos procesos de producción; la adopción de medidas internas y externas para incrementar la exportación de productos manufacturados; la incorporación de la integración regional, en todos sus planteamientos, a la política económica de cada país, etc. Además deben redoblarse los esfuerzos para lograr que los planes se traduzcan, en la parte que corresponda, en proyectos de inversión cuya selección y evaluación concuerden con las prioridades sectoriales y regionales de aquéllos. Como se sabe, la escasez de proyectos ha constituido un obstáculo importante no sólo para la utilización de créditos externos sino también una rigidez para la asignación de recursos en áreas que suelen ser claves para el desarrollo del país.

/Si se

Si se pretendiera exponer, en forma sintética, una perspectiva de los procesos de planificación para el futuro próximo, no cabe duda que ésta sería una tendencia a la diversificación creciente, a fin de abarcar nuevos aspectos, y para que este proceso se constituya en una base más sólida sobre la cual apoyar en forma rigurosa los múltiples temas que comprende la política económica.

Finalmente conviene hacer una reflexión sobre ciertas modalidades de trabajo que están adoptando los mecanismos de planificación de algunos países. Se observa que dichos mecanismos participan directamente en los centros de decisión de la administración pública, con el fin de gravitar en ellos para asegurar el cumplimiento de los propósitos fundamentales de los planes. Así los funcionarios de las oficinas centrales de planificación forman parte de juntas, comisiones o equipos de trabajo que se ocupan de la fijación de precios y tarifas, de la utilización de las divisas, etc. Todo esto constituye una actividad diferente a la que prevalecía en los primeros tiempos de la instalación de los procesos de planificación, en que se asesoraba en el trazado de las líneas fundamentales de la política económica. No cabe duda que esta participación conlleva muchas ventajas si está orientada en el sentido de dar una mayor vigencia a la planificación.

Sin embargo, en muchos casos estas nuevas tareas se llevan a cabo a expensas de un debilitamiento de los esfuerzos de diagnóstico y de formulación de planes, es decir, provocándose un deterioro de los estudios y análisis sistemáticos e integrales de los problemas del desarrollo. En tales situaciones la actuación y las actitudes de los planificadores en dichos centros de decisión no está suficientemente avalada por la perspectiva amplia que ofrece el plan y por los criterios para definir políticas que resultan de éste, sino que responden a factores y circunstancias que no difieren en lo sustantivo de los que orientan a los demás organismos públicos, los que generalmente acentúan la consideración de aspectos puramente de corto plazo. En cierto modo podría afirmarse que se está corriendo el riesgo de no introducir en las decisiones los puntos de vista que se derivan de un proceso de planificación y por lo tanto desvirtuar la esencia del mismo.

Por tales motivos, se estima necesario que sin descuidar la ingerencia que los mecanismos de planificación están teniendo en los centros de decisión, procedan a revitalizar los trabajos de formulación de planes para sustentar mejor las opiniones que se le requieren sobre el manejo de los instrumentos de política económica.

/9. Consideraciones

9. Consideraciones finales

La aceptación formal generalizada de los planes de desarrollo surgió, como se señaló al comienzo de este trabajo, a raíz de los acuerdos a que dio lugar el Acta de Punta del Este. En ella se establecieron, las líneas generales para una política de desarrollo y un mecanismo para obtener la ayuda financiera externa que los países latinoamericanos necesitaban a fin de acelerar su crecimiento. Es decir, la concepción que fijó aquel acuerdo fue amplia, pues además de denunciar los principales problemas que aquejaban a la región, indicó los cambios estructurales que debían acometerse para imprimir dinamismo interno a las economías y determinó el papel de apoyo que correspondería a la ayuda externa para paliar los efectos que el estrangulamiento del comercio exterior podía provocar ante una rápida aceleración de la tasa de desarrollo.

La movilización interna de recursos y la transformación que debía operarse, exigían aplicar la planificación no sólo como instrumento racionalizador de lo existente - sino más bien como instrumento de gobierno que permitiera llevar a cabo los cambios necesarios, lo más racional y aceleradamente posible. Es de lamentar que en la realidad las cosas no hayan ocurrido así y que la planificación haya sido utilizada generalmente para llenar los requisitos formales de la obtención de crédito externo.

La planificación debió haber contribuido más eficazmente al fortalecimiento de procesos de desarrollo, generalizado y rápido que debilitara y neutralizara los efectos de la dependencia. En cambio, el uso restringido de la planificación como medio de obtención de créditos externos, más bien tendió a acentuar que a deteriorar dicha dependencia.

Lo anterior es un ejemplo de cómo la planificación ha sido objeto de un uso limitado y en áreas reducidas. Siendo así, no podría esperarse de ella los mejores frutos para un crecimiento dinámico, ya que la clave de tal crecimiento está más en la movilización de los recursos internos y en los cambios de estructura que en la ayuda externa, lo que, lejos de restar importancia a la apropiada utilización del crédito exterior, lo ubica en su real perspectiva.

Además no se contó con condiciones propicias que permitieran definiciones de políticas en aspectos fundamentales del desarrollo, tales como el papel que le debe corresponder a la inversión extranjera en la formación de capital, los tipos de tecnologías que más convengan a las características de los países, la dirección e intensidad de la distribución del ingreso, y en general, en lo que se refiere a las reformas de base del aparato productivo.

/Si en

Si en el futuro los países se esfuerzan por plantear en forma clara y definida sus políticas de desarrollo con la ayuda de la planificación para adoptar las mejores decisiones posibles y concretarlas en acciones vigorosas, sin duda se fortalecerán sus economías y la planificación podrá demostrar su eficacia como instrumento de gobierno para el cambio.

Por otra parte, es un hecho cierto que las economías latinoamericanas acentúan cada vez más su carácter mixto. La conducción del sistema económico por parte del Estado es incuestionable no sólo en lo que concierne a las regulaciones sobre el mercado, sino también en lo que se refiere a la parte de la producción que toma directamente a su cargo. De ahí que los gobiernos se hallen ante un problema de política económica que no podrían resolver con eficacia sin recurrir a una modalidad de trabajo que se apoye en un método riguroso de selección de alternativas de previsión de resultados, y de búsqueda de la máxima productividad en la relación medio-objetivo.

No es concebible, por lo tanto, predecir un debilitamiento persistente de la planificación en América Latina, sino más bien una revitalización de la misma. Para ello los sistemas de planificación tienen la responsabilidad de ir evolucionando para captar y adaptarse a las singularidades de los procesos públicos y sociales y resolver los conflictos y desinteligencias que ya se han mencionado con los centros de decisión y con la administración pública.