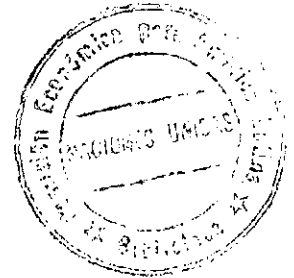


INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



13/72
LIMITADO
INST/S.9/L.10
13 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



EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE
PLANIFICACION EN AMERICA LATINA *

* Trabajo preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Este documento está sujeto a revisión editorial.

I-656-72-S
72-7-1745



Introducción

El análisis de la instalación, la evolución y las perspectivas de los procesos de planificación en América Latina, resulta verdaderamente complejo. No es independiente de un análisis simultáneo del contexto socio-político en el que se desenvuelven dichos procesos. Y en este sentido se presentan numerosas dificultades. Existe en general coincidencia en que la evolución económica latinoamericana tiene un escaso dinamismo, insuficiente para dar solución a numerosos problemas de crecimiento y desarrollo, y en que más bien va generando otros nuevos, algunos de ellos muy agudos, precisamente por la falta de velocidad o ausencia de ciertas transformaciones. Si la evolución de los procesos de planificación se mira desde este ángulo, se podría concluir que esos procesos no rindieron los frutos esperados y el juicio que se emitiría sobre su evolución —y aún sobre sus perspectivas— sería negativo. Pero, ¿hasta qué punto la planificación ha sido un factor esencial en el insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas? Son más bien otros los factores determinantes que impidieron el desarrollo y afectaron además al propio proceso de planificación. Si la planificación no fue un factor determinante de la evolución económica, aunque ésta no haya sido satisfactoria, ello no indicaría un alcance muy reducido de los procesos de planificación.

Así pues, el tema en cuestión puede encararse desde distintos puntos de vista, a los que no serían ajenas las opiniones políticas y las posiciones ideológicas de quienes enjuician a la planificación en la actualidad. Debe insistirse por tanto en que este es un análisis difícil, delicado, y que no cuenta con toda la investigación sistemática necesaria para dilucidar algunos de sus aspectos más controvertidos.

El presente trabajo se basa en la experiencia que en este campo tienen la CEPAL y el Instituto, en estudios que han venido realizando ambos organismos sobre diversos aspectos de esta temática y en la observación constante que sobre la planificación viene llevando a cabo el Instituto desde hace varios años, debido a sus funciones específicas, particularmente las más vinculadas a los países que son los servicios de asesoría y las actividades de capacitación.

/Se pretende

Se pretende en primer término con este trabajo suministrar un conjunto de antecedentes útiles para ubicar las discusiones de los temas más específicos que componen la agenda del Seminario. Pero tiene también otra finalidad que es la de examinar la tan mencionada "crisis de la planificación". Se entiende que no hay tal, que no existen elementos objetivos que permitan demostrar el fracaso de los intentos de planificación en la mayoría de los países latinoamericanos, a no ser que se reduzcan dichos procesos a planteos muy elementales. Por el contrario, se estima que en sus pocos años de experiencia la planificación ha tenido una evolución promisoria en términos generales. Por supuesto, que se anotan vacíos en su haber, los planes están muy lejos de tener una viabilidad asegurada y muchas de las proposiciones de los mecanismos de planificación no son atendidas o pecan de falta de realismo. Pero, los procesos como tales y los mecanismos administrativos de la planificación, han llevado al seno de la administración pública y a los medios políticos nuevos temas, formas diferentes de enfocar los problemas del desarrollo y técnicas y métodos más perfeccionados que se han difundido en los gobiernos. En definitiva han planteado con claridad la necesidad de racionalizar la sección estatal, han propuesto criterios orientadores para ello y, en muchos casos, se observa que aspectos importantes de la política de desarrollo de un país siguen las huellas que iban trazando desde antes los mecanismos de planificación.

Para el presente análisis se ha estimado conveniente proceder, en primer lugar, a exponer en forma sintética el clima económico social imperante en América Latina en la época en que se instalaron los procesos de planificación. Se pasa luego a comentar los tipos de tareas que se le encomendaron a los mecanismos correspondientes, a evaluar las experiencias iniciales y a especificar los puntos más característicos de la evolución reciente. Se ha considerado interesante comentar, por separado, la evolución de las técnicas de planificación y finalmente reflexionar sobre las perspectivas inmediatas de estos procesos.

1. Reseña del contexto económico y social en el cual se instala la planificación en América Latina

Es relativamente difícil situar con precisión las primeras experiencias de planificación en América Latina. En el cuadro I, en el que se indican las características de los Organismos de Planificación en veinte países de la región, se advierten en muchos de ellos diferentes fechas de su instalación en un mismo país, que corresponden a transformaciones que han sufrido esos organismos hasta alcanzar su actual conformación.^{1/} Además, son conocidas experiencias previas a esas fechas, que en general se refieren a intentos de planificación de sectores económicos importantes, o de aspectos de la infraestructura, en especial la de transportes y energía.

En términos muy generales, la formalización de las tareas de planificación económica en organismos de planificación reconocidos como tales y ubicados en un elevado plano de la jerarquía de la administración pública, puede situarse hacia fines de la década de los cincuenta y comienzo de los sesenta, especialmente después de la Carta de Punta del Este.

Las funciones que tuvieron bajo su responsabilidad esos organismos se verán en páginas posteriores. Ellas surgieron como respuesta al conjunto de problemas que caracterizaban el clima económico de la época. Se pretende en los párrafos siguientes hacer una sintética reseña de la situación imperante entonces, destacando sólo sus rasgos esenciales. No es el objeto de este trabajo profundizar en ese tema, por lo demás muy estudiado y analizado tanto para la región en su conjunto como en el caso de cada país.

Hacia fines de los años cincuenta y comienzos del decenio pasado la mayoría de los países latinoamericanos —y por lo tanto la región en su conjunto— experimentaban ya un fuerte crecimiento demográfico que para el período 1950-60 significaba una tasa media de crecimiento anual de la población total de 2.8 por ciento,^{2/} superior a las de las décadas anteriores y

1/ Cabe destacar que en algunos países se han producido nuevas transformaciones, de modo que el cuadro no representa cabalmente la situación actual.

2/ Véase Crecimiento de la población urbana y rural del mundo 1920-2000. Naciones Unidas (ST/SOA/Series A/44), p. 30, Cuadro II.



ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación; 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos	Organismos sectoriales	Organismos regionales
Argentina 1) 1961 2) septiembre de 1966	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidente de la Nación y Ministros)	Secretaría del CONADE	El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y algunas empresas del Estado elaboran programas sectoriales	Consejo Federal de Inversiones
Bolivia 1) 1953 2) julio de 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. (Presidente de la República y Ministros con responsabilidades económicas y sociales)	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (Dirigida por el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación)	En los ministerios de Economía Nacional; Agricultura, Ganadería, Colonización y Riego; Minas y Petróleos; Educación y Cultura; Asuntos Campesinos; Salud; y Trabajo y Seguridad Social.	En proceso de organización
Brasil 1) 1956 2) julio de 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica. Consejo Consultivo de Planeamiento (técnicos, prensa, empresarios, trabajadores y organismos estatales o regionales de desarrollo). Asesoría de Estudios de Reforma Administrativa; Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Planeamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corte plazo: Grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo plazo: Escritorio de Pesquisa Económica aplicada (EPEA)	Núcleos de planeamiento sectorial en el Ministerio de Planeamiento. Organismos específicos (ej.: Grupo Ejecutivo de Integración de la Política del Transporte)	Ministerio de Coordinación de los organismos Regionales (para los organismos federales de planeamiento regional). Superintendencia del Desarrollo de Amazonas; Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. Organismos de planificación en casi todos los Estados, dependientes de los gobiernos estatales
Colombia 1) 1951 2) diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros). Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales).	Departamento Administrativo de Planeación	Comités de Planeamiento (que fijan la orientación general precedidos por cada Ministro). Oficina de Planeamiento, coordinación y evaluación (técnicas).	En los gobiernos departamentales: Consejo Asesor (de orientación) y Sección de planeación departamental (técnico). Corporaciones autónomas de desarrollo: Cauca, Magdalena y Sinú, Sabanas de Bogotá y Ubaté-Chiquinquirá.
Costa Rica 1) 1963 2) enero de 1963	Ministerio de Planificación. Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, (ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas). Comisión Consultiva de Planes (jefes de Departamentos del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados)	Ministerio de Planificación (oficina de Planificación)	En todos los ministerios y en las entidades descentralizadas y autónomas.	-
Cuba 1) 1960 2) febrero de 1961	Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros responsables de organismos centrales económicos.	Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control, el Banco Nacional de Cuba	Cada Ministerio debe transformar las instrucciones de la Junta Central de Planificación en planes concretos para cada sector y unidad	Centro Coordinador del Norte de Orientales y de Nuevitas
Chile 1) 1929 2) noviembre de 1964	Comité Económico de Ministros, que preside el Ministro de Hacienda. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional	Sección de Planificación Sectorial de ODEPLAN. Oficinas sectoriales en los ministerios de Agricultura, Vivienda, Educación y Salud; en la ODEFO funciona la de industria	Sección de planificación regional de ODEPLAN. Organismos de planificación regional (ORPLAN)
Ecuador 1) 1954 2) agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidad económica, Gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes)	Secretaría General de Planeación Económica	Oficina de programación en los ministerios de Educación; Obras Públicas y Comunicaciones; Industria y Comercio; Previsión Social, Trabajo y Salud Pública; Finanzas; Agricultura y Ganadería. Además en el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y en el Centro de Desarrollo (CENDES)	Centro de Reconversión Económica del Austro; Junta de Recuperación Económica de Loja y Zamora-Chiriquipe; Centro de Rehabilitación de Manabí; Juntas de Fomento de El Oro, Guano, Cotacachi, Esmeraldas
El Salvador 1) 1962 2) abril de 1962	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas, Presidente del Banco Central de Reserva, dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo	Se están organizando comités de planeamiento en los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública	-
Guatemala 1) 1954 2) noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados del Presidente de la República)	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica	-	-

1) 1962	Honduras	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República, Secretarios de Estado de Economía y Hacienda; Comunicaciones y Obras Públicas; Recursos Naturales; Presidentes del Banco Central y de Fomento; un representante empresarial y otro laboral)	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigidos por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial)	En el Ministerio de Agricultura	
2) 1955	México	Comisión Intersecretarial de Planeación del Desarrollo (representante de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público)	Oficina técnica de la Comisión Intersecretarial	Las secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal elaboran programas de inversiones	Comisiones nacionales para proyectos específicos (ej.: Quemas del Papalocapan)
1) 1952	Nicaragua	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y Gerente General del Instituto de Fomento Nacional, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República)	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)	Oficinas de estudio y programación en la mayoría de los ministros	
2) febrero de 1952	Panamá	Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia	Dirección General de Planificación y Administración. Departamentos de Planificación, Presupuestos, Organización Administrativa y Administración de Personal	En los ministerios de Educación, Agricultura, Comercio e Industrias y Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.	
1) 1959	Paraguay	Consejo Nacional de Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Economía, Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay. Con voz consultiva, dos miembros de la Cámara de representantes. El Presidente podrá designar otros tres miembros).	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (Secretaría Ejecutiva)		
2) septiembre de 1962	Paraguay	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidentes de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, de las Fuerzas Armadas y el jefe del Instituto Nacional de Planificación)	Instituto Nacional de Planificación (jefe con jerarquía de Ministro). Consejo Consultivo de Planificación presidido por el jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios, trabajadores, profesionales y universidades)	En los ministerios de Trabajo y Asuntos Indígenas; Educación Pública, Fomento y Obras Públicas y Asistencia Social; Agricultura. Además en la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y en el Fondo Nacional de Desarrollo Económico	Se prevén oficinas de planificación de regiones geoeconómicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionarán corporaciones de Fomento de Guzco, Arequipa, Madre de Dios, Tacna, Puno e Ica
1) 1962	República Dominicana	Consejo Nacional de Desarrollo, (Presidente de la República, Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura, Minería, Educación, Salud y Previsión Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia; miembros ad-hoc: Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto)	Secretariado técnico de la Presidencia de la República (dirigida por un Secretario técnico)	En el Ministerio de Agricultura. Se prevén en los ministerios con funciones económicas y sociales y en las instituciones autónomas.	
2) noviembre de 1965	Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Agricultura, Minería, Fomento, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Salud Pública, Comercio, Industria y Energía, y Cultura y el Director de la Oficina, que es el presidente	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	En los Ministerios de Ganadería y Agricultura, Sanidad Pública y Previsión Social; y Salud Pública	
1) 1960	Venezuela	Presidente de la República, en Consejo de Ministros	Oficina Central de Coordinación y Planificación	Oficinas sectoriales de los Ministerios e institutos autónomos. Centros de coordinación sectorial	Corporación Venezolana de Guayana. Comisión Promotora para el desarrollo de los Andes. Consejo Zulia, no de Planificación
2) diciembre de 1958					

Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

la mayor del mundo. Al mismo tiempo, ese crecimiento demográfico iba acompañado de un fenómeno de éxodo rural que, surgido en épocas anteriores y prolongado hasta el presente, revelaba ya cifras alarmantes. El crecimiento de la población aglomerada (localidades de 20 mil o más habitantes) alcanzaba una tasa media anual de 3.6 por ciento en el período 1930-40, de 4.5 por ciento en 1940-50 y de 5.4 por ciento en el período 1950-60.^{3/}

Este fenómeno de causas complejas y cuya dilucidación ha merecido muchos trabajos en América Latina, trajo consecuencias variadas sobre el clima económico de sus países. Entre otras se destacan, la necesidad de asignar ingentes recursos a mejorar la infraestructura urbana, intento no logrado plenamente y que se tradujo en numerosos tipos de déficit en viviendas urbanas, electrificación domiciliaria, provisión de agua potable y otros servicios. Además, la concentración de la población en las ciudades, unida a otras causas, incide notablemente en las aspiraciones de la comunidad que comienzan a presionar sobre el sistema productivo y en especial sobre el sector público, elevando la demanda de los servicios mencionados y, por sobre todo, requiriendo la disminución del desempleo, que en el caso de las áreas urbanas tiene connotaciones particulares en lo que se refiere a la capacidad de consumo de las masas y a la generación de tensiones sociales. Este problema, uno de los más graves que sufren los países latinoamericanos, se agudiza cada vez más. Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento para el conjunto de América Latina de la desocupación abierta fue de 3.5 por ciento acumulativo anual, mientras que la correspondiente a la fuerza de trabajo fue de 2.8 por ciento. En 1960 el porcentaje de desocupados equivalentes respecto a la fuerza de trabajo total fue de 25.7 por ciento.^{4/}

Este desempleo producido por el éxodo rural y por el insuficiente dinamismo de la economía para poder absorber el necesario empleo productivo en la industria y elevar la demanda efectiva de bienes provenientes de la

3/ Op. cit. p. 30, cuadro 11.

4/ Véase Consideraciones sobre ocupación industrial, Cuadernos del ILPES, N° 8, p. 8, cuadro 2.

agricultura robusteciendo ese sector y haciéndolo más apto para retener población, estaba vinculado a la fase de crecimiento por la que atravesaban numerosos países latinoamericanos.

La fase de crecimiento hacia adentro estaba llegando, en muchos casos, a un punto en que la sustitución de importaciones se tornaba difícil, debido al tipo de desarrollo industrial acaecido hasta la época, que había centrado su atención en las sustituciones de industrias de tecnologías más conocidas y de intensidad de capital menor, así como a los efectos que sobre este problema tiene la situación del balance de pagos con el exterior.

En el período 1955-64 la cuenta corriente del balance de pagos para el conjunto de América Latina (exceptuada Cuba) arrojaba un déficit anual permanente que fluctuaba entre el 5 y el 10 por ciento del valor de las exportaciones y dentro del mismo período el balance de pagos antes de los capitales compensatorios, presentó un saldo negativo anual desde 1958 a 1962.^{5/} No se tratará aquí de detallar las consecuencias de una situación semejante, porque son muy conocidas, pero sí cabe señalar la reducida capacidad que tiene un país para manejar su economía en tales condiciones de balance de pagos, que impiden abordar líneas de solución para otros muchos problemas que se relacionan más estrechamente con el ámbito interno de la economía.

Un efecto semejante tiene el proceso inflacionario. Este se manifestaba alrededor de 1960 de forma variada como se verá a continuación, pero es posible afirmar que la presión inflacionaria era generalizada y a veces contenida mediante severas políticas restrictivas y a costa de someter a grupos sociales a situaciones que generaban tensiones graves. Los países de América Latina con pocas excepciones estaban sometidos a una inflación incontrolada o a una política de contención de la misma que repercutía desfavorablemente en el logro de objetivos necesarios para su desarrollo. El fenómeno de aumento de los precios en América Latina hacia 1960 se manifestaba

^{5/} Datos proporcionados por la CEPAL.

de la forma siguiente. Argentina y Brasil, en el período 1956-63 presentaron una tasa media de crecimiento anual de los índices de precios al consumidor superior al 35 por ciento, llegando en algunos años a más del 70 por ciento. Chile y Uruguay tenían en el mismo período una tasa media superior al 23 por ciento, alcanzando tasas anuales del orden del 50 por ciento. Colombia y Bolivia entre el 13 y el 19 por ciento, y en 1957 el segundo país sobrepasó el 100 por ciento. En el resto de los países dichas tasas fueron inferiores al 9 por ciento,^{6/} pero a no dudarlo, muchos de ellos estaban sometidos a fuertes tensiones.

Todas estas características que se han expuesto en forma sucinta en los párrafos anteriores --y valga repetir que constituyen sólo un esbozo muy general del clima económico imperante cuando se instalaron los mecanismos de planificación en América Latina-- se reflejan en un ritmo de crecimiento muy lento, de aproximadamente 1.9 por ciento del PBI por habitante en el período 1955-63, según estimaciones de la CEPAL y en una distribución del ingreso francamente desigual. (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO, 1960

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría	Proporción del ingreso personal total percibido por la categoría	Promedio del ingreso personal anual por habitante	
	(Porcentaje)		Relación porcentual con el promedio general	Dólares
I	50	16	30.0	120
II	45	51	110.0	400
III	3	14	470.0	1 750
IV	2	19	950.0	3 500
Total:	100	100	100.0	370

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, (E/CN.12/659/Add.1).

^{6/} Datos de la CEPAL. Véase Boletín Económico para América Latina. Vol. IV, N°1.

A su vez las cifras y las consideraciones de los párrafos anteriores hacen fácilmente explicables las dificultades de estos países para incrementar de modo sustantivo la tasa de formación de capital que, por otra parte, se vio también constreñida a partir de cierto momento, por los servicios de una deuda externa creciente, generada por la condición desfavorable del balance con el exterior.

La síntesis hasta aquí expuesta, aunque incompleta, debe interpretarse como un conjunto de síntomas, vigentes en la época en que se ha situado la descripción anterior, reflejo de condiciones ubicadas muy en la base de la estructura productiva y de las características sociales prevalecientes. La estructura de la tenencia de la tierra, la forma como estos países estaban insertados en el comercio exterior, el atraso tecnológico que es propio de una condición de subdesarrollo, las grandes disparidades internas en lo que se refiere a la condición económica y social de los diferentes estratos de población, etc., determinaban también un clima, ya no sólo económico sino también socio-político, que afectó profundamente a las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación.

Se generó en torno a la planificación una expectativa desmedida. Se supuso que el "método" podía subsanar los problemas propios de la "esencia" de la situación de estos países y, más aún, en muchos casos se plantearon como básicos problemas que sólo eran síntomas de profundas condiciones estructurales que los determinaban.

Las interpretaciones que desde antes venía realizando la CEPAL sobre el proceso de desarrollo latinoamericano, si bien constituían convicciones muy arraigadas en algunos grupos gobernantes, en otros se consideraban sólo como un marco de referencia intelectual, pero no operativo, por la imposibilidad de llevar a cabo las transformaciones que tal interpretación plantea o simplemente por no estimarlas necesarias. No siempre se estaba dispuesto a encarar una política de desarrollo que incidiera profundamente en los parámetros socio-políticos e institucionales que determinaban la capacidad de desarrollo de la economía.

2. Funciones y tareas que se encomendaron a los mecanismos de planificación

A los organismos de planificación de América Latina se les ha encomendado en sus pocos años de existencia una gran cantidad de funciones. Por ser tantas se hace necesario clasificarlas y seleccionar entre ellas las más importantes. El sólo recuento de las tareas asignadas permite extraer algunas conclusiones que orientarán su ordenamiento. En primer lugar, llama la atención que se haya encargado la solución de problemas extremadamente difíciles y amplios a organismos recién creados, y que no poseían experiencia previa en los temas a tratar. Esto muestra que no basta con clasificar funciones. Tanto o más importante es explicar el porqué de tal asignación de tareas y ese será uno de los objetivos de estas páginas. Si las funciones se ordenan cronológicamente se aprecia a simple vista que se amplían con rapidez, cubriendo campos que sobrepasan cada vez más lo meramente económico. De aquí, que el orden de aparición de las funciones tiene importancia, pues se estima que algunas de ellas tienen su origen en el intento de cumplir otras tareas previamente asignadas. Por último, dado el alcance de algunas de esas tareas, su ejecución incluye como requisito el cumplimiento de otras más parciales, por lo que parece razonable concentrarse en las funciones que por su carácter global sean capaces de encuadrar al resto.

En resumen, esta enumeración se concentrará en aquellas tareas que por su carácter amplio contengan a las demás, tratando, en cada caso, de explicar la razón de su aparición y ubicándolas en el tiempo en una secuencia que —sin ser la que necesariamente se dio en todos los países— sirva para describir la tendencia del proceso de planificación en América Latina.

El examen de las circunstancias socio-económicas existentes en el momento de aparición de las oficinas de planificación, indica que en esa primera etapa el sistema político estaba presionado por el surgimiento de una cantidad de fenómenos para los que no se tenía ni una respuesta clara ni experiencia previa en su tratamiento. En muchos países se iba agotando la etapa de crecimiento hacia afuera. Asociados a esta situación, surgían problemas de coyuntura agravados por los efectos de la postguerra, tales como la dificultad de abastecimiento y los déficit del sector público. Por otro lado,

/en algunos

en algunos países comenzaba y se acentuaba en otros un importante proceso de urbanización. En general, los países enfrentaban una crisis que no admitía ni el repliegue económico con inmovilidad política, ni soluciones tradicionales basadas principalmente en medidas monetarias y financieras. Para afrontar ese desafío el sistema político tenía dos opciones fundamentales: a) promover la actuación espontánea de los grupos sociales y económicos que detentaban el poder a través de los mecanismos de mercado, o b) utilizar la capacidad de intervención de la administración pública en la forma tradicional. Ambas opciones eran incapaces o insuficientes por sí solas para abordar los nuevos problemas. Se recurrió en lo esencial a una ampliación de las funciones gubernamentales. De esta ampliación cualitativa surgieron, a su vez, importantes tareas que se les asignaron a los organismos de planificación que se estaban instalando.

La primera consistió en la utilización de la planificación como sustituto parcial del mercado en la asignación de recursos y en el logro de coherencias.

Los mecanismos de mercado no funcionan uniformemente, pues no son independientes del sistema socio-económico en que están insertos y, por lo tanto, producen formas diferentes de asignación de recursos.

Para que el funcionamiento espontáneo de los mecanismos de mercado determine una asignación de recursos con alguna eficiencia los agentes económicos requieren ciertas condiciones mínimas de estabilidad. En períodos de fuertes variaciones de precios, de irregular abastecimiento de materias primas, combustibles y maquinaria o de incertidumbre política no parece razonable esperar que la acción espontánea de una infinidad de agentes resulte en una aceptable asignación de recursos o restablezca la estabilidad. Por el contrario, es posible que se acentúen las condiciones de inestabilidad.

Las características de la situación económica de postguerra no hacían posible conseguir condiciones mínimas para que los mecanismos de mercado resolvieran los problemas planteados. El ambiente económico propio del final de una etapa de crecimiento no era el más propicio para que la libre iniciativa produjera las modificaciones, en especial de infraestructura, que requería

/el nuevo

el nuevo estilo económico. La incertidumbre de las crisis tiende a concentrar la libre iniciativa en actividades de muy corto plazo, que minimicen los riesgos, incluidas las operaciones especulativas. Por último, es muy difícil efectuar el "cálculo económico" que requiere la operación del mercado, especialmente en los casos de mediano y largo plazo, sin que él incluya probabilidades de error tan grandes que lo invalida como herramienta práctica. En el caso que preocupa, el cálculo económico era entorpecido además por factores como el desconocimiento de la tecnología de mucha de las actividades industriales que se vislumbraban como solución, y el hecho de que los tamaños de mercado consistentes con las escalas de producción tecnológicas eran bastante mayores que los existentes y su ampliación requería medidas que superaban las posibilidades de cada productor particular o que eran propias de la política arancelaria del gobierno.

En resumen, la incertidumbre y el alto riesgo asociado a ella, jugaban como elementos inhibidores de la libre iniciativa en la solución de estos problemas. Era, pues, necesario que el Estado asumiera el papel del productor y creara condiciones básicas para la nueva etapa de desarrollo tales como la construcción de plantas eléctricas, acerías, refinería de petróleo y otras obras de infraestructura industrial capaces de sostener una industria liviana. Por tanto, reemplazó en estos aspectos a la "libre iniciativa". Su acción en este campo le obligó a aumentar su participación en el restablecimiento de los equilibrios globales del sistema. Fue así como asumió responsabilidad creciente en el comercio exterior, en el abastecimiento de bienes de subsistencia, en la política monetaria y fiscal reemplazando los mecanismos de ajuste propios del mercado. Pero dicha sustitución fue parcial, pues en muchas esferas se mantuvo la acción de la "libre iniciativa". Además, una vez cubierta la etapa de la infraestructura industrial fue posible restablecer ciertas condiciones propicias a la operación de la "libre iniciativa", dejando en general a la industria liviana fuera de la acción directa del Estado.

En este primer período el Estado asume una gran responsabilidad y asigna parte importante de ella a la planificación. Es así como surgen planes y se diseñan políticas sectoriales, en especial de electrificación, industria

/básica e

básica e infraestructura de transportes. Además, se intenta manejar la balanza de pagos, el presupuesto del gobierno y la política financiera con criterios ajenos a los mecanismos de mercado.

La segunda función, evidentemente relacionada con la anterior, que se asignó a la planificación fue la de racionalizar el proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en el sistema económico. Intimamente relacionado con la ampliación del sector público se encuentra la necesidad de racionalizarlo. Sometido a múltiples presiones —la mayoría de las cuales era de naturaleza semejante a las descritas anteriormente—, el Estado respondió creando nuevos organismos o modificando los existentes, pero no sobre la base de una reestructuración orgánica. Cuando el sistema político trató de guiar al sector público como un todo, con criterios generales de nuevo cuño, se topó con grandes rigideces. En ese momento se pensó que el organismo con mayor visión de conjunto y, por tanto, con aptitud mejor para otorgar racionalidad a las funciones del sector público era la oficina de planificación.

Cabe aclarar que, en ciertos casos, los propios mecanismos de planificación se abrogaron dicha tarea, pues sus intentos de imponer políticas tropezaban con un conjunto de instituciones incapaces de ejecutarlas. Surgieron así proposiciones de reestructuración de las funciones del sector público y ensayos de introducir nuevos mecanismos de ejecución y control como los presupuestos por programa.

Enfrentados los organismos de planificación al cumplimiento de las tareas antes enumeradas, tuvieron una respuesta que resultó extraña y novedosa para el sistema político. Es lógico imaginar que este último esperó de los planificadores una solución parecida a la que habían brindado en su época los "financistas" o los ingenieros que construyeron grandes obras públicas. Es difícil saber hasta dónde se tomó conciencia de la naturaleza del problema planteado a la planificación. Lo que sí se conoce es el tipo de respuesta que ésta brindó. A poco andar, y en el intento de cumplir sus primeras tareas, la magnitud y las implicaciones de los problemas planteados llevó a la elaboración de estudios que intentaron describir el sistema económico en conjunto de forma tal que todos los problemas aparecieran vinculados entre sí. Pero además, asociaban estos problemas a otras variables

/que muchas

que muchas veces tenían que ver con el propio sustento del sistema político. Ejemplos de estos intentos son los análisis que pretendieron tratar como un todo la política industrial, la agraria, la situación presupuestaria y la balanza de pagos. Los objetivos a alcanzar se solían resumir en variables de síntesis tales como el crecimiento del producto bruto interno, con lo que se quería reflejar el tipo de expansión que, además de incrementar el bienestar general, tendía a superar definitivamente los factores que habían originado las crisis del sistema.

Estas preocupaciones plantearon a su vez nuevas tareas a la planificación. Una de ellas fue la necesidad de dar orientaciones de carácter general y a plazo mediano y largo a la economía. La naturaleza de los problemas percibidos por los organismos de planificación exigía soluciones diferentes a las requeridas por problemas de corto plazo o de carácter sectorial. Ellas implicaban transformaciones del sistema en su conjunto que no se podían materializar sino en períodos largos y a condición de que se movilizaran conjuntamente grandes cantidades de instrumentos de política económica. Resultado del intento de cumplir tan ambiciosa labor de orientación fue el surgimiento de los planes globales de mediano y largo plazo.

Otra tarea que se le planteó a la planificación se derivó de la necesidad de entrenar equipos técnicos capaces de asumir las nuevas responsabilidades y sistematizar la recopilación de información. El análisis que los planificadores hicieron de los problemas puso de manifiesto una cantidad de deficiencias. El escaso número de profesionales capacitados para poder dirigir nuevas instituciones con un enfoque de conjunto, e incluso para las propias oficinas de planificación, exigió que éstas dedicaran esfuerzos a formar nuevo personal. Este quehacer se amplió a medida que se fue entendiendo mejor la dificultad de los problemas a resolver. Las universidades no pudieron ayudar en esta etapa, pues sus facultades de economía no estaban aún preparadas para el cambio de enfoque requerido. Resultado de esta etapa fue la creación de muchos centros de perfeccionamiento de profesionales, la mayoría de los cuales se originaron en el esfuerzo mismo del personal de las oficinas de planificación. Un efecto secundario de ese

/esfuerzo, que

esfuerzo, que no ha sido evaluado todavía en profundidad, fue la transformación de muchas de las facultades de economía de las universidades latinoamericanas.

Las deficiencias del sistema estadístico son también fáciles de explicar. Las oficinas de estadística respondían a la acción previa del sector público que requería escasa y distinta información. No cuesta imaginar el déficit de datos que se produce cuando se pasa de las habituales actividades administrativas del Estado al intento de planificar la economía. Tal era el cambio, que muchas veces la solución consistió en crear una nueva tarea para los mecanismos de planificación consistente en montar sistemas de contabilidad nacional. Como resultado de este esfuerzo se produjo un aumento sustantivo del conocimiento estadístico de los países latinoamericanos.

Todas las funciones hasta aquí enunciadas evolucionaron bastante en los últimos años. A medida que se consolida la fase de crecimiento hacia adentro se acentuaron los fenómenos que dieron origen a las nuevas tareas del Estado. La industrialización debió abordar actividades cada vez más difíciles de instalar, tanto por las dificultades tecnológicas como por el monto de capital por planta. El proceso de urbanización se acentuó en la mayoría de los países y pasaron a tener status político los problemas derivados de las deficiencias en los campos de salud, vivienda y educación. Esto originó nuevas presiones sobre los mecanismos de planificación, complicando y ampliando las tareas previas. De estas presiones surgieron los intentos de planificar los llamados sectores sociales y de incorporar a los planes de mediano y largo plazo una interpretación que abarque lo social y lo político.

Por último, debe recordarse una función impuesta a los sistemas de planificación por consideraciones de política externa. La mayoría de los países latinoamericanos han tenido y tienen graves problemas de balanza de pagos ya señalados. Desde el comienzo del último decenio es habitual que los organismos financieros internacionales, e incluso los países que otorgan créditos, exijan que la ayuda externa se encuadre en un plan de desarrollo. Este requisito hizo que muchos gobiernos obligaran a los mecanismos de
/planificación a

planificación a presentar planes cuyo objetivo fundamental era conseguir financiamiento externo. De esta época data la aparición de una cantidad de planes que centran la atención en el problema del financiamiento global interno y externo compatibles con ciertas tasas de crecimiento.

Se ha examinado hasta aquí un conjunto de funciones de los mecanismos de planificación sin comentar el grado de éxito que se alcanzó en su cumplimiento. Más adelante se hará la evaluación correspondiente. Sin embargo, cabe hacer ahora una reflexión general. Si se medita acerca de la magnitud de las funciones planteadas, se convendrá en la imposibilidad de haberlas materializado en el corto período de unos quince años. En la mayoría de los casos hubo un cumplimiento más formal que real de las tareas encomendadas. Por otro lado, es indudable que los avances logrados --aún en el mero plano formal-- constituyen una infraestructura que ha rendido ya frutos de gran valor, entre ellos --y a modo de ejemplo-- el mejor conocimiento de la realidad de los países, los cambios en los enfoques de numerosos problemas en los medios universitarios y la transformación del sector público que --aunque todavía defectuosa en muchos sentidos-- es hoy capaz de abordar tareas que hace quince años hubieran parecido imposibles e incluso utópicas.

3. Evaluación de las primeras experiencias de planificación

En los últimos años ha cundido un sentimiento de desaliento en América Latina con respecto a la planificación. Han surgido numerosas críticas que afectan desde el concepto de planificación hasta detalles de la operación de los mecanismos que la conforman. Es por tanto difícil evaluar los aspectos positivos y negativos de esta actividad en los países latinoamericanos sin antes considerar las críticas más importantes. Entre esas críticas se recogerán sólo dos, que son las más comunes y lo suficientemente generales como para contener el resto o para relegar otras a un plano secundario. Ambas se expondrán aquí en forma simplificada, sin entrar en detalles, pero tratando de mantener lo esencial de ellas.

/La primera

La primera guarda relación con la incapacidad demostrada por la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social que los planes postulaban como objetivos prioritarios. Ejemplos importantes de este tipo de objetivos son: a) alcanzar un sistema social más justo, libre de las tensiones políticas comunes a la mayoría de los países; b) modificar la estructura de propiedad y producción en el sector agropecuario; c) reestructurar el sector público para poder adaptarlo a las necesidades de un Estado empeñado en resolver las diferencias que implica el subdesarrollo, etc. Como las tensiones políticas en general han aumentado en vez de disminuir y los problemas estructurales que originan dichas tensiones no están resueltos, se afirma que no se puede confiar en que la planificación realice ahora lo que no hizo en los últimos quince años. Metas y logros han marchado por caminos muy diferentes. Por lo tanto, de ello se sigue que la planificación no es el método científico y operativo que el sistema político imaginó como solución de los problemas.

La segunda crítica cambia los términos del problema. Parte de suponer que la planificación es un excelente método para abordar y resolver las dificultades de los países subdesarrollados. Lo demuestra la experiencia de los países socialistas de Europa Oriental y de algunos países de occidente, en especial del norte de Europa. Por lo tanto, no es atribuible al método la falta de solución de los problemas, sino al sistema social y político que no ha entregado el suficiente poder a los organismos de planificación para que éstos enfrenten la situación.

Como se ve, las dos críticas expuestas son de fondo: a la planificación como instrumento guía de las transformaciones y al sistema social y político como sustentador de una estructura de poder.

Ambas críticas se fundamentan en otorgarle atributos a la planificación que no le son propios. Con respecto a la primera, parece increíble que se haya supuesto que un pequeño grupo de técnicos iba a conseguir en períodos relativamente cortos lo que un sistema social y político no había logrado en decenios. Es justo reconocer que, en una primera etapa, muchos planificadores parecían tener esa impresión, o al menos en los planes se reflejaba un exagerado optimismo. En todo caso, la actitud y el fundamento de la

/crítica parten

crítica parten del supuesto de un mecanismo de planificación por encima del sistema político institucional y no como parte de él.

Tampoco parece razonable suponer —y así se hace en la segunda crítica— que unos mecanismos de planificación con escasa o nula experiencia inicial y dotados de poco personal, fueran capaces, aunque contaran con todo el poder, de resolver los profundos y reales problemas que se le plantearon al sistema socio-político.

Aquí se sustentará una tesis básica para realizar la evaluación: la planificación debe ante todo ubicarse en, y no fuera de, el contexto socio-político en que ha actuado. Muchos de sus defectos son propios del sistema en que opera y, mientras en éste no se creen ciertas condiciones mínimas, no debe esperarse milagros de la planificación. Por otro lado, se aceptará que es ésta una disciplina en formación, que en muchos aspectos está en pleno aprendizaje y que sólo en algunos campos posee ya una experiencia capaz de hacerla operativa. Es en este contexto en el que deben entenderse los aspectos positivos y negativos que presenta el proceso de planificación en América Latina, y que se examinan seguidamente.

a) Aspectos positivos

Entre los aspectos positivos cabe subrayar el aporte hecho por los organismos de planificación en el esfuerzo destinado a crear una interpretación del proceso de subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos. Pocas veces se destaca la magnitud de esa tarea, las dificultades que se tuvo que encarar, los grandes progresos logrados en esa materia y lo imprescindible que resulta como primera etapa del proceso de planificación. Se han registrado significativos avances desde las primeras tensiones sociales y problemas económicos de post-guerra que hicieron meditar acerca de la situación de los países, hasta los presentes conflictos internos y externos del área, que se discuten hoy en un marco general de referencia aportado en gran parte por los planificadores. A partir de las primeras interpretaciones de CEPAL son innumerables los trabajos de base aportados por las oficinas de planificación. Van desde las informaciones esenciales que ayudaron a conformar los indicadores que precisaron los niveles de insuficiencia en que se

/debatía gran

debatía gran parte de la población, hasta planes que intentan diseñar políticas coherentes para campos tan dispares como la política monetaria externa y los llamados sectores sociales (salud, educación, vivienda). En medio se encuentran las primeras investigaciones de los sectores agrícola e industrial, las evaluaciones del sector público, el análisis de la política financiera, los estudios de los más importantes proyectos materializados en los países, la cuantificación de las discrepancias regionales, etc. La mayoría de los programas políticos que hoy se plantean como salidas a los problemas de América Latina se apoyan en gran medida en las interpretaciones elaboradas por las oficinas de planificación y plantean como problemas básicos los identificados en los planes. Si bien es necesario reconocer que identificar, investigar y relacionar problemas entre sí no significa resolverlos, no es menos cierto que sin esta primera etapa los esfuerzos para avanzar se asemejan a un vuelo a ciegas.

Este esfuerzo en el campo de la interpretación originó un segundo aspecto positivo del proceso de planificación: la aceptación progresiva de la necesidad de cambiar los criterios con que tradicionalmente se manejó el sector público. Las discusiones que se suscitaron en torno al proceso de planificación entre funcionarios de distintas entidades públicas, la difusión de estudios, planes, diagnóstico, etc., y los numerosos programas de entrenamiento fomentados por los mecanismos de planificación terminaron por cambiar los términos de referencia para el manejo de ese sector. En primer lugar, se atenuaron los criterios especializados de cada institución, acabándose en gran parte con aquello del médico que ve todo en función de la salud o del funcionario del Banco Central que juzga todo con criterios monetarios. En muchos sectores se está hoy más compenetrado de las interrelaciones existentes entre los distintos organismos y actividades. También se ha comprendido la necesidad de que el sector público asumiera responsabilidades crecientes como productor. Poco a poco, en la mentalidad de los funcionarios, se ha ido aceptando la función de productor como una tarea esencial del sector público. Propia de este cambio de mentalidad es la aparición de empresarios públicos, de numerosos organismos que cumplen importantes funciones

/antes reservadas

antes reservadas al sector privado o al extranjero e incluso que el sector estatal juegue un papel importante en los esquemas de seguridad nacional. Finalmente, la mayoría de los organismos admite hoy la necesidad de guiar su acción por planes que sean capaces de considerar simultáneamente los numerosos objetivos e interrelaciones en juego.

Un tercer efecto altamente positivo fue la introducción paulatina de una mayor racionalidad en las decisiones. Los distintos organismos han comenzado a preparar planes de acción para períodos más largos que el año presupuestario. Han surgido así, por ejemplo, los planes de inversión pública a mediano plazo. Se han desarrollado asimismo técnicas que permiten aumentar el grado de la racionalidad en las decisiones mencionadas, que orientan investigaciones y que, a través de su operación, ayudan a cambiar la mentalidad de quienes las utilizan. Incluso en aquellos sectores en que los avances son aún limitados se ha tomado conciencia de la necesidad de la utilización de nuevas técnicas. En ciertos casos la incorporación de instrumentos, si bien no han llegado a una etapa de operación satisfactoria, han producido ya efectos secundarios importantes. Es el caso ya citado de los presupuestos por programa que —a pesar de no operar con toda la eficacia que fuera deseable— han conseguido que muchas entidades se vean obligadas a estructurar sus gastos en forma diferente a la tradicional.

En general, es hoy común que se preparen planes en diferentes sectores, tales como el agrícola, el industrial, el de transporte, el de la electricidad, etc. En la mayoría de los casos se dispone de un mínimo de personal entrenado para identificar y evaluar proyectos. Además, se comprende la necesidad de calcular ventajas y costos indirectos tales como el efecto neto sobre la balanza de pagos y la ocupación. Todo esto permite afirmar que el sector público está hoy mejor capacitado que hace varios quinquenios y que se puede confiar en él para abordar actividades que hasta hace poco no se le hubieran asignado.

Por último, otro aspecto positivo es la estabilidad que han adquirido las oficinas de planificación. A pesar de las críticas, comienzan a sobrevivir a las mayores crisis políticas. Es cada vez más difícil encontrar /gobiernos que

gobiernos que se resignen a no contar con un plan que oriente su acción. Asimismo, en los principales ministerios comienzan a sustentarse oficinas sectoriales o regionales de planificación. Todo esto es de gran importancia, pues cabe prever que en un futuro no lejano será posible contar con mecanismos de planificación capaces de superar uno de los principales aspectos negativos: la falta de vinculación entre los organismos de decisión y aquellos otros encargados de la ejecución de las políticas.

b) Evaluación crítica

La instalación de los procesos de planificación y su posterior evolución en América Latina ha tenido, indudablemente, efectos positivos como los señalados en páginas anteriores. Sin embargo, el grado de progreso fue insuficiente y es posible identificar una serie de causas que explicarían por qué no se ha ido más lejos. Si se piensa que los países de la región, por su condición de subdesarrollo, están realmente urgidos de coherencia, racionalidad y eficiencia en sus gestiones gubernamentales y en general en el funcionamiento de sus actividades públicas y privadas, lo lógico habría sido un progreso sostenido en sus procesos de planificación, toda vez que esta disciplina proporciona nítidas ventajas para lograr los requisitos anotados. En otras, palabras, la utilidad que la planificación puede prestar a la conducción de la actividad socio-económica, no ha tenido una contrapartida clara, en términos de hacer de ella un instrumento vital de intervención estatal en busca de un conjunto coherente de objetivos y metas.

La contradicción señalada se explica por una variedad de causas: desde aquéllas que inciden en aspectos típicos de política interna y externa, hasta aquéllas que se vinculan más con los aspectos conceptuales del proceso de planificación. Sobre las primeras ya se han hecho análisis y diagnósticos con enfoques críticos y constituyen temas por demás conocidos de quienes se preocupan por el desarrollo de América Latina. Por lo que toca a las segundas, tal vez sea de utilidad hacer algunas reflexiones sobre ciertos aspectos que no han merecido la misma atención.

/Resulta cómodo

Resulta cómodo y hasta injusto puntualizar críticas y señalar vacíos en la evolución de los procesos de planificación después de 15 años de estudios y análisis, sin advertir que el esfuerzo pionero de quienes han iniciado esta tarea en la región ha tropezado con una serie de obstáculos que hoy día parecen evidentes, pero que en los inicios de la planificación latinoamericana eran muy difíciles de prever.

Se trata, en primer lugar, de una tarea de gran complejidad, que encierra problemas teóricos y metodológicos serios, algunos de los cuales no están resueltos aún en la actualidad. En segundo lugar, comprende problemas relacionados con los grupos de poder económico y político, porque de una u otra forma la planificación plantea diagnósticos y establece trayectorias de variables que afectan los intereses de tales grupos. En consecuencia, no es extraño que la polémica sobre su legitimidad se haya presentado al discutir e implantar las políticas económicas que pretendían concretar las intenciones básicas de los primeros planes.

Las evaluaciones sobre la planificación han sido demasiado severas y exigentes. Tal vez, el entusiasmo de los primeros años fuera desmedido al no prever con claridad los obstáculos que habría de encontrar en su evolución, y allí están algunas de las raíces de los juicios exageradamente críticos y hasta condenatorios de que ha sido objeto.

No se tiene aquí el propósito de señalar errores y vacíos con un ánimo de crítica fácil. Parece preferible mirar el decenio pasado como un período de aprendizaje, antes que mostrar una preocupación excesiva por comprobar si un plan se cumplió o no, y en qué grado lo hizo. Se está ahora en mejores condiciones que antes para vincular las esferas económica, social y política en el contexto de un plan, vinculación imprescindible si se acepta que éste no sólo debe contener un conjunto coherente de intenciones, sino que además éstas deben ser técnicamente factibles y políticamente viables.

Con el enfoque anotado en líneas anteriores, se señalan a continuación las deficiencias más notorias que, en el campo metodológico, han obstaculizado la evolución de las primeras experiencias de planificación en América Latina. Evidentemente se trata de juicios aplicables a la generalidad de los primeros planes y deben ser interpretados con las salvedades propias de toda generalización.

1) El contenido

i) El contenido de medidas de política económica y social en los primeros planes

Probablemente una de las deficiencias más notorias de los primeros planes haya sido la forma en que fue considerada la política económica y social. En efecto, aquéllos contenían gruesas intenciones sin llegar a la identificación de medidas concretas. Es más, planificación y política económica han llegado a concebirse como disciplinas independientes aunque complementarias en el contexto de un plan, al extremo de establecer una cierta secuencia: primero el plan y luego lo que en la época se dió en llamar "su implementación" como algo posterior a él. Tal "implementación" se vinculaba con el plan mediante consideraciones muy generales. Parece indispensable concebir ambas disciplinas no sólo como complementarias, sino como recíprocamente consustanciadas, formando un todo indisoluble en torno a un plan de desarrollo. Haber hecho nada más que vagas referencias a la política económica, ha determinado que los primeros planes merecieran una unánime aprobación. En torno a los grandes objetivos y a las trayectorias de las variables, había acuerdo por lo común: crecer aceleradamente, disminuir la vulnerabilidad del comercio exterior, redistribuir más justamente el ingreso, etc., eran metas de aceptación generalizada. Cuando la discusión se centró en las medidas específicas de política económica que concretarían los mencionados planes, surgieron las diferencias y se hicieron patentes los antagonismos. Es allí, en la discusión de medidas, donde realmente se sanciona un plan. Si éstas hubieran sido incorporadas con más detalle en los planes, es muy posible que éstos no hubieran sido tan fácilmente aceptados. Entre su rápida aceptación y su dificultosa puesta en marcha que generalmente condujo al virtual abandono del plan, se presentó una brecha que ha movido a desazón y escepticismo respecto de la planificación.

ii) La consideración del corto plazo

Vinculado estrechamente al punto anterior, parece conveniente plantear como otra deficiencia de la implantación de la planificación la casi nula consideración del corto plazo. En efecto, los planes estaban referidos esencialmente al mediano y largo plazo y se pensaba que estos esfuerzos conformarían un marco de referencia claro para la adopción de decisiones en el

/corto plazo.

corto plazo. La gestión gubernamental está condicionada esencialmente por las presiones de la política contingente. El principal objetivo de un gobierno es sustentarse como poder, y en el mediano y largo plazo no es fácil encontrar argumentos convincentes para la movilización de las clases sociales y los grupos de poder. Es en el corto plazo en el que se concreta la conducción de la política económica y social. Muchas veces los gobiernos sacrifican los objetivos de más largo alcance a la solución de los problemas de la coyuntura. Es pues de fundamental importancia que los planes a plazos medios y largos, tengan un sólido sustento en ciertos aspectos de los diagnósticos económicos y socio-políticos que condicionan con más fuerza el corto plazo. Hubo pues una atención menor a los aspectos no económicos del desarrollo y preocupó más la factibilidad técnica a mediano y largo plazo que los análisis de viabilidad política en lo inmediato.

iii) La inamovilidad de los planes

Desde un comienzo los planes no se consideraron como planteos rígidos, sino sujetos a modificaciones toda vez que sucedieran cambios significativos no contemplados en su diseño y que el plan debía incorporar. Se concebía, pues, un proceso continuo de reformulaciones. Lo cierto es que estas consideraciones no se tradujeron en una acción en este sentido por parte de las oficinas de planificación. Se utilizó el expediente de los planes bienales o anuales para realizar algunos ajustes, pero sin llegar a que las discusiones profundas y continuas de los planes a los diversos plazos, constituyera una tarea permanente del organismo de planificación.

iv) La organización institucional

Una preocupación dominante en los primeros años fue la ubicación de la oficina central de planificación en la pirámide organizativa del sector público y en algunos casos las relaciones formales con otras instituciones. Pero no se profundizó en el análisis de cómo debían alterarse las funciones de importantes organismos de la esfera pública al insertarse en un proceso de planificación. Para citar sólo un ejemplo: quedó fuera del análisis cómo debía alterar su funcionamiento un Banco Central, cuyos procedimientos estaban res-

/a las

a las que los mismos planes pretendían alcanzar. Más aún, las técnicas utilizadas no facilitaban resolver este problema institucional, pues no permitían establecer con claridad la relación entre las trayectorias de las variables físicas proyectadas en los planes, y las políticas monetaria, cambiaria, de precios, salarios, etc.

v) El diseño del plan y la participación de otros organismos

Los documentos de los primeros planes no trasuntan con detalle la participación efectiva y la colaboración con la oficina de planificación de otros organismos del sector público ligados directamente a un proceso de planificación. Es muy posible que los documentos no reflejen la participación en la discusión que acerca de la concepción y diseño del plan pudo existir entre los mecanismos de planificación y organismos como las corporaciones de fomento, bancos centrales, ministerios de economía y finanzas y otras empresas estatales y entidades operativas. Parece legítimo dudar de que tal participación haya tenido la profundidad que habría sido deseable, a juzgar por la permanencia de procedimientos y normas de funcionamiento en esas instituciones que no han facilitado precisamente —si es que no entorpecido— la realización de los planes.

vi) El grado de detalle de los planes

Evidentemente, la carencia crónica de información estadística y la disponibilidad de métodos de cómputo convencionales, ha determinado en gran parte la utilización de instrumentos casi exclusivamente macroeconómicos. No se puede trabajar en el corto plazo sin un elevado grado de detalle; la adopción de decisiones lo exige para hacer posible la identificación de los instrumentos de política económica con las variables específicas sobre las que actúan. A modo de ejemplo los planes suponían precios constantes y no fueron complementados con la introducción de precios variables; su consideración habría requerido un mayor detalle en el tratamiento de las principales variables y la utilización de técnicas menos globales y más flexibles.

/vii) La vinculación

vii) La vinculación entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política

Otro de los aspectos que requiere alguna reflexión es el de la vinculación entre las oficinas de planificación y los medios políticos. Como ya se dijo, las primeras experiencias de planificación muestran disociación entre ambos medios. Las veces en que esta disociación ya sido superada, se ha debido esencialmente al peso político que detentaba el director de la oficina de planificación y no ha sido el producto de un sistema de planificación en el que las relaciones entre los medios mencionados, estén basadas en traspasos de información oportuna, planteamientos de condicionantes técnicas a las opciones políticas y definición de marcos de referencia políticos que encuadren las alternativas técnicas.

Sería posible seguir enumerando otros vacíos en las experiencias iniciales de la planificación en América Latina, pero en una u otra forma están contenidos en los puntos anteriores. Por otra parte, no se ha hecho referencia a circunstancias de política interna y externa que completan la explicación de las diferencias entre las expectativas y los logros efectivos de la planificación. Se ha querido insistir en aquellos aspectos preferentemente relativos al funcionamiento de los sistemas de planificación que han sido menos discutidos. El tema es en extremo vasto y un análisis minucioso podría ser una de las tareas a que se aboque el Seminario.

4. Evolución reciente de los procesos de planificación

Se acaba de examinar las primeras experiencias de la planificación en América Latina y su inmediata evolución. El análisis realizado apuntó una serie de consideraciones sobre los aspectos positivos y los vacíos de dicho proceso en su fase inicial. Hacia fines del pasado decenio es posible identificar algunas preocupaciones importantes que reflejan un cambio significativo en la evolución de esos procesos.

A medida que las expectativas de vastos grupos sociales se van haciendo sentir en forma de vehementes demandas por alcanzar mejores condiciones de vida, y conforme los gobiernos deciden encarar estas presiones, se va tornando cada vez más difícil la conducción de la actividad socio-económica.

/Las restricciones

Las restricciones que existían al comenzar la planificación se vuelven cada vez más drásticas y se agregan otras que exigen mayor racionalidad en la gestión gubernamental. Se toma conciencia acerca de la ventaja de disponer de un marco de referencia a largo plazo, en el que aparezcan explícitos los objetivos y las metas que garantizarían la coherencia necesaria en la adopción de decisiones. Por otra parte, parece genuina la preocupación por el corto plazo, como un período que necesariamente está condicionando perspectivas más prolongadas. Un reflejo de estas preocupaciones es el hecho de que no pocos países han enfrentado la tarea de diseñar estrategias y planes de acción a largo plazo, y simultáneamente hayan considerado con una urgencia cada vez más grande diseño de planes operativos anuales.

Estas reacciones llevan a concluir que la planificación está siendo entendida como un proceso unitario, en que el corto, mediano y largo plazo se condicionan mutuamente y merecen, por lo tanto, un tratamiento que los coordine e integre. Sin embargo, una deformación que en algunos casos se insinúa es la excesiva ponderación del corto plazo en detrimento del largo plazo, y una consideración mucho menor de los planes de plazos intermedios. En otras palabras, si al principio del proceso de planificación se prestaba preferente atención al mediano plazo, descuidándose el largo y el corto plazo, parece ser que ahora se estaría en la posición inversa. Además, las tareas de planificación requieren esfuerzos sistemáticos, previsiones meditadas y una aguda sensibilidad para captar tanto los problemas sustantivos que van apareciendo en los países, como los diferentes obstáculos metodológicos con que se va tropezando. La planificación en los diferentes ámbitos --plazos, sectores, regiones, etc.-- requiere una integración que le confiera el carácter de proceso unitario en lo temporal, en lo espacial y en lo sectorial. En muchos países de América Latina se observan inquietudes sobre estos aspectos que dan margen a ciertas expectativas alentadoras. Esas inquietudes están mostrando un cambio real en la forma en que los gobiernos interpretan ahora los procesos de planificación, y ello resulta en un incremento de tareas a cargo de las oficinas de planificación, algunas de las cuales ya iniciaron un proceso de reestructuración para enfrentarlas con más eficiencia. Conviene, pues, puntualizar los rasgos más destacados de la evolución reciente de la planificación latinoamericana.

/a) La política

a) La política económica y social

A lo largo de la última década, y sobre todo en los últimos años, se registraron serios intentos de incorporar a las tareas habituales de las oficinas de planificación las funciones de coordinación con los organismos operativos del sector público en torno a la política económica. En las diferentes instancias de la adopción de decisiones, los mecanismos de planificación van adquiriendo al menos presencia formal y, en algunos casos, ésta se traduce en una participación efectiva en el diseño de las políticas gubernamentales. Esto implica obviamente una mayor consideración de los problemas de corto plazo por parte de las oficinas de planificación.

Desde otro punto de vista, el poder político percibe cada vez más claramente la necesidad de disponer de un marco de referencia a largo plazo, para la adopción de decisiones en la coyuntura. Se reconoce que las transformaciones de la estructura económica y social latinoamericana exigen acciones de maduración en plazos prolongados, tanto en lo referente a aspectos económicos, como a importantes proyectos sociales.

Todo ello ha significado que lo mismo las oficinas de planificación que los organismos operativos del sector público confluyan en un cauce más integrado, interviniendo las primeras en los problemas de corto plazo e intentando los segundos asimilar los planteamientos de las estrategias y los planes en el diseño y puesta en práctica de las diferentes políticas. No se quiere decir con ello que esta confluencia haya alcanzado altos grados de complementación efectiva, sino simplemente señalar que se registran ya las primeras reacciones —por supuesto incipientes— en el sentido de perfeccionar los procesos de planificación.

b) Nuevas tareas de las oficinas de planificación

Del punto anterior se desprende con claridad un incremento significativo en las tareas de los mecanismos de planificación. Sin embargo, se han incorporado a sus funciones una serie de preocupaciones no menos importantes. En efecto, los últimos años se han caracterizado por una atención preferente a los problemas de la planificación regional, tanto en lo que toca a su discusión conceptual, como en lo que atañe a la preocupación misma de los gobiernos. Los grandes desequilibrios regionales que se observan en los países /latinoamericanos han

latinoamericanos han concitado el interés de incorporar la dimensión regional a los diagnósticos y a la discusión sobre las alternativas de políticas de desarrollo. En esas las oficinas cobran cada vez más importancia las divisiones o departamentos que encaran la planificación regional, como una forma de responder a las crecientes presiones de las regiones postergadas.

Otras tareas adicionales que asumen las oficinas responsables de la planificación son las referentes a los planes sectoriales. Si bien esta preocupación no es nueva, parece ser que en el último tiempo ha cobrado mayor importancia, sobre todo si se piensa en los llamados sectores sociales: educación, salud y vivienda.

En los sectores directamente productivos surge la inquietud de diseñar planes más detallados. Además, la discusión sobre los grandes proyectos industriales, agro-industriales y de infraestructura básica está presente no tan sólo en los organismos financieros o técnicos de la administración pública, sino que se extiende a un ámbito más amplio, en el que los centros de decisión política consideran tales proyectos con más elaborados criterios.

Una nueva tarea no menos importante que han ido asumiendo las oficinas de planificación —a veces en forma de responsabilidad directa y otras como organismo asesor— es la que se refiere a la integración subregional, ya sea que ésta responda a acuerdos multilaterales o tan sólo alcance a programas de complementación bilateral. De ello surge una serie de problemas vinculados a la magnitud de los mercados, las escalas de producción, el tratamiento del capital extranjero, etc., que requieren respuestas de esos mecanismos sobre aspectos de política tecnológica, infraestructura de transportes y otros relacionados con la política internacional. En general los mecanismos de planificación no están en condiciones de ofrecer dichas respuestas, y ello supone nuevas tareas de investigación, que a veces deben concretarse en plazos perentorios para satisfacer cláusulas establecidas en los acuerdos respectivos.

/c) Vinculación entre

c) Vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación

La evolución reciente de los procesos de planificación muestra una inquietud evidente por lograr una estrecha vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación. Sin embargo, hay que reconocer que aún no se vencen ciertos obstáculos básicos del problema. En algunos casos se toman decisiones para formar comités de coordinación, pero no todavía como una función preeminente de los sistemas de planificación. En efecto es este un aspecto complejo, porque implica hacer compatibles los ámbitos político y técnico, que tienen racionalidades distintas. Tal vez sea este un punto que merezca preferente atención en las discusiones del Seminario, para hacer de la planificación un instrumento útil en la conducción de la actividad socio-económica.

Cabe destacar que en general esta acumulación de nuevas tareas no se ha visto acompañada del consecuente aumento de los recursos asignados a los mecanismos planificadores, que carecen por lo común del personal necesario y no cuentan con presupuestos para extender su radio de acción.

Las labores de capacitación en materia de planificación y en otras disciplinas ligadas a ella, ha sido otra de las tareas que han debido enfrentar estas oficinas, asumiendo muchas veces la responsabilidad directa de los programas y otras veces colaborando con las universidades y los institutos de entrenamiento del sector público. No debe tampoco perderse de vista que —aunque no siempre reconocida— es común la función de dotar de personal altamente calificado al resto del sector público, cuya formación se ha hecho efectiva en las propias oficinas de planificación. Ello ha ido creando a su vez nuevas necesidades de capacitación de los funcionarios recién ingresados.

Parece conveniente insistir en las complicaciones que significa el perfeccionamiento de los procesos de planificación. De los puntos analizados anteriormente, en los cuales ha predominado la crítica, puede desprenderse una cierta sensación de desaliento. Muy por el contrario, la importancia de los problemas que encara la planificación —y el mayor conocimiento que sobre ellos se tiene— llevan al convencimiento de que se trata de una empresa trascendente, que requiere tiempo, mucho esfuerzo y, sobre todo, un claro

/compromiso gubernamental

compromiso gubernamental de asignarle responsabilidades y dotarla de recursos y mecanismos de influencia que le permitan desarrollar su potencialidad.

5. Las técnicas de planificación

Se ha hecho ya referencia a muchos aspectos importantes de los procesos de planificación, destacándose los logros y los vacíos de su evolución. Ex-profeso no se ha tratado antes el problema de las técnicas de planificación, porque se prefirió postergar su análisis y su evaluación hasta haberse discutido los aspectos sustantivos del proceso de planificación, dadas las vinculaciones existentes entre una y otra.

Cuando se evalúan los procesos de planificación, se relegan generalmente los análisis sobre técnicas a un plano secundario y marginal. Se tiene la convicción de que tanto el tratamiento de los problemas básicos, como las soluciones que se plantean, están estrechamente vinculados al uso de instrumentos y metodologías. Una evaluación que excluyera un análisis sobre las técnicas utilizadas, sería incompleta. En la elección de las técnicas es donde se manifiesta una forma importante de respuesta a los problemas que plantea la planificación del desarrollo.

Los procesos de decisión que se inspiran en la planificación deben caracterizarse tanto por su capacidad de análisis de información como por la coherencia de las opciones que considera al poder político. Ambos requisitos implican la utilización de métodos que sobrepasan el uso exclusivo del sentido común. Por consiguiente, exigen el empleo de conocimientos técnicos de gran potencialidad lo mismo en el campo del manejo de informaciones que en el de la compatibilidad de instrumentos, objetivos y supuestos. Sin embargo, todo este esfuerzo se desperdiciaría si estas técnicas no fueran capaces de considerar los problemas que preocupan a los encargados de la decisión. Como dichos problemas varían con el tiempo y son distintos en cada país, las técnicas no son transplantables. Requieren por lo menos ciertas adaptaciones. Si una técnica ha de ser útil, debe en primer lugar estar diseñada para resolver los problemas que atañen a un cierto sistema socio-económico. La asociación no es fácil y es común encontrar intentos de resolver un determinado problema de planificación con un método diseñado para

/otro tipo

otro tipo de situación. Como los países latinoamericanos iniciaron sus procesos de planificación después que los países socialistas y capitalistas de Europa Occidental, no son pocos los intentos de hacer calzar a la fuerza técnicas diseñadas para aquellos países en problemas que son típicos y característicos de América Latina.

Suele darse el hecho de que, al comenzar un proceso de planificación, los requisitos que se le plantean a los mecanismos correspondientes superen la capacidad de las técnicas disponibles. Su adaptación requiere un período de estudio y de investigación que puede ser prolongado. Por lo tanto, en muchos casos, sólo después de algunos años es posible conseguir cierto equilibrio entre problemas y técnicas. En el caso latinoamericano la situación se ha visto agravada tanto por la velocidad con que el sistema de planificación absorbió nuevas tareas como por la amplitud de éstas.

En los comienzos del proceso las técnicas se concentraron en problemas generales. Entre otras cosas, se trataba de hacer estimaciones de financiamiento del proceso de industrialización y de sus efectos sobre el sistema fiscal y la balanza de pagos. Abordadas las etapas iniciales de la industrialización, se complicaron incluso esas primeras estimaciones. Los posibles caminos a seguir por la industria se multiplicaban y ya no había proyectos ni decisiones fáciles de evaluar, como fue el caso de la instalación de las primeras industrias básicas. Cuando se pasó a los planes globales de mediano y largo plazo fue necesario considerar un mayor número de agentes económicos y variables. La cantidad de información a recoger aumentó y las coherencias se hicieron más difíciles de estudiar. Comenzó así un largo proceso de investigación que está en marcha. Los requisitos aumentan día a día a medida que el Estado toma mayores responsabilidades en todos los campos. A las primeras estimaciones se agregan hoy intentos de evaluar los efectos de un gran número de variables tales como el nivel de actividad e inversión de una gran cantidad de sectores, el comportamiento de muchos sujetos en actividades tan dispares como son el ahorro privado y público e incluso los intentos de considerar aspectos sociales y políticos. En resumen, se trata de proporcionar a un Estado que asume grandes responsabilidades, aquellos métodos para el análisis, ejecución y control de políticas que cubren múltiples aspectos del sistema socio-económico.

/Se destacarán

Se destacarán aquí los campos en que el desafío ha sido más intenso, tratando de evaluar los progresos logrados. Una de las mayores dificultades del proceso de planificación fue suscitada por la necesidad de detallar problemas, para desglosar no sólo los objetivos, sino también los instrumentos. Son muchas las ventajas que así se obtienen. En primer lugar, es posible identificar objetivos competitivos que se esconden tras una meta global del tipo de las tasas de crecimiento así como los múltiples efectos de un instrumento de política económica. En segundo lugar, al hacer explícitos los objetivos e instrumentos, la reacción de los agentes de política económica y de los grupos de poder es activa y no indiferente. Estas reacciones son las que deben evaluarse para juzgar la viabilidad de un plan. Finalmente, es más fácil requerir información con variables desagregadas que con agregadas, ya que exige un menor entrenamiento de quien proporciona los datos.

Por otro lado, llevar a cabo estas tareas presenta dificultades que provienen de la necesidad de considerar simultáneamente una gran cantidad de variables. Las técnicas de planificación hacen su mayor aporte en la solución de este problema. Recuérdese a modo de ejemplo una de las técnicas más conocidas. El potencial de análisis de un modelo de insumo-producto supera lo que puede lograr la mente más ágil. Pero existen problemas para los cuales no hay técnicas disponibles, y así como las clasificaciones e incluso el modelo mismo de insumo-producto requieren adaptaciones en cada país, hay otros campos —por ejemplo, el de la política monetaria y el de la política fiscal— para los cuales cada país debe crear sus propios métodos. El progreso logrado en esta compleja materia es muy disparate. En la estructura industrial o en la proyección de la balanza de pagos se ha avanzado bastante, en tanto que la marcha ha sido más lenta en otros campos relacionados con los distintos instrumentos de política económica. De cualquier manera, hay una gran diferencia entre los modelos de 10 a 20 variables con que se trabajaba en los primeros planes y los modelos de centenares de variables con que se trabaja hoy en algunos casos.

/Se han

Se han obtenido asimismo progresos en la investigación de los comportamientos de los agentes que intervienen en el sistema socio-económico. Al diseñar una técnica de planificación, se intenta en primer lugar definir un cuadro contable que contenga las principales variables. Ello tiene por objeto plantear más rigurosamente el problema, garantizar un mínimo de coherencia y orientar la búsqueda de información. Luego se trata de explicar la relación no contable que existe entre las variables. Esto supone detectar comportamientos de los sujetos económicos. Aquí puede prestar una gran ayuda el uso combinado de las técnicas matemáticas con investigaciones destinadas a mejorar y ampliar la interpretación del proceso de desarrollo.

En la esfera de los comportamientos el traslado de técnicas suele ser ineficiente. En efecto, la conducta de los sujetos varía no sólo en el tiempo sino también de país a país. Esto obliga a ser muy cuidadoso en la elección de los métodos apropiados. Otro problema que se genera en este aspecto es el de políticas que tienen --entre otras finalidades-- la de cambiar los comportamientos. Es este el caso más común en los países que afrontan transformaciones profundas. Debido a ello, algunos países latinoamericanos han tenido que incursionar en nuevas técnicas. Cabe destacar en este sentido el papel que desempeña la experimentación numérica, herramienta que parece ser de la mayor utilidad tanto en problemas de desagregación como de comportamientos y que ha logrado un progreso sostenido en los últimos tiempos.

En los modelos utilizados en las primeras experiencias de planificación, los comportamientos considerados eran mínimos y se referían sólo a variables globales. Hoy, por el contrario, su tratamiento ha aumentado considerablemente y hace referencia a metas específicas o a instrumentos claramente identificados.

Otro aspecto en que se han logrado algunos progresos es el de la consideración de las variables no económicas. En tanto la asociación entre la estructura económica y la socio-política es profunda, las variables de ambos campos se condicionan mutuamente y los métodos de análisis deben tener en cuenta esta interdependencia. Es fácil comprender las dificultades que

/esta situación

esta situación crea en los métodos, pero es también fácil entender que el no considerar esta interrelación empobrece significativamente el análisis. Fue así necesario referir cada vez más las metas y los instrumentos a los grupos socio-políticos que condicionan su manejo. La clasificación de estos grupos, el análisis de su influencia sobre la presión por objetivos, el dominio que algunos poseen sobre instrumentos claves de la política económica, son aspectos que las técnicas tratan de incorporar poco a poco. De esta forma han surgido modelos matemáticos que intentan abordar el problema de las variables difícilmente cuantificables y que son las más comunes en el campo de la política y de la sociología.

Todos los progresos anotados no se podrían materializar si no existiera el computador, instrumento capaz de resolver los modelos matemáticos de gran tamaño que están implícitos en los planteos hechos en párrafos anteriores. La difusión de su uso ha transformado la mentalidad de los expertos en técnicas de planificación. Con anterioridad éstos sabían que un modelo de más de 20 ecuaciones lineales y pocas incógnitas era difícil de resolver, y, por tanto, se autolimitaban en el planteo de variables y ecuaciones. Con la computación se abrió la posibilidad de resolver modelos con cientos de variables y ecuaciones (incluidos los no lineales), y mejoró la calidad del análisis. Por lo tanto, tienden a ser mayores los contactos entre los responsables de la decisión y los encargados de elaborar los métodos de planificación.

Finalmente, cabe hacer algunas reflexiones sobre ciertas críticas habituales al diseño y uso de técnicas destinadas al tratamiento de gran cantidad de objetivos e instrumentos, ante una diversidad de hipótesis alternativas. Generalmente, se los califica de sofisticados y excesivamente teóricos, y se afirma sobre todo que la preocupación por este campo desvía la atención de temas sustantivos de la planificación del desarrollo. Esta crítica puede tener validez cuando estas técnicas no representan más que desagregaciones de instrumentos diseñados en otros centros y con otros propósitos. También podría tener validez si la preocupación fundamental se orientase hacia el exclusivo mejoramiento --e incluso el logro de un cierto preciosismo-- de los instrumentos matemáticos.

/Muy distinto

Muy distinto es el caso de aquellas técnicas que se amplían y se hacen más complejas en el intento de enriquecer las interpretaciones, y que lejos de constituir una sofisticación innecesaria, justamente permiten analizar con más rigor y realismo los problemas sustantivos que los críticos suponen arbitrariamente descuidados.

6. Perspectivas de la planificación en América Latina

Se expondrán aquí algunos aspectos de las perspectivas de los procesos de planificación en los países latinoamericanos sobre la base de lo ya planteado acerca de la evolución de esos procesos y teniendo en cuenta también que el Seminario se preocupará de determinados problemas que afectan su eficacia.

En primer término, puede afirmarse que los procesos de planificación del desarrollo en América Latina han operado en un medio en que se observa una gran carencia de estudios básicos sobre la realidad económica y social de los países y sobre su dinamismo. El problema ha ido superándose y en aquellos casos en que los estudios resultaron imperiosos para poder actuar con un mínimo de racionalidad, fueron los mismos mecanismos de planificación los que tomaron a su cargo o impulsaron su realización. Ejemplos significativos son las investigaciones de tipo estadístico, las cuentas nacionales, las relaciones intersectoriales, la prospección de recursos naturales, etc. Sin embargo, faltan estudios básicos para interpretar mejor la realidad latinoamericana, conocer con precisión el funcionamiento del sistema productivo, los motivos que determinan la conducta de los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, la distribución del ingreso y sus consecuencias sobre los medios para impulsar la formación de capital, y otros muchos aspectos. Al mismo tiempo, es posible afirmar que la capacidad de investigación que hoy en día tienen los países latinoamericanos es superior a la de hace algunos quinquenios, y existe la firme impresión que esa capacidad seguirá creciendo.

/Se conforma

Se conforma así un objetivo importante de la planificación: proponer tareas de investigación sobre la realidad y funcionamiento del sistema socio-económico a los medios universitarios y a otros centros de estudios. Parece pertinente suponer que el mecanismo de planificación se constituya en un elemento catalizador y coordinador de esa capacidad de investigación, aunando esfuerzos y tratando que los temas y las líneas de investigación abarquen aspectos que coadyuven a una mejor interpretación de la realidad nacional.

Vinculado con lo anterior, conviene destacar otro fenómeno que también ha caracterizado a los procesos de planificación de muchos países latinoamericanos: la falta de alternativas viables para encarar una política de desarrollo que se traduzca en proyectos concretos de inversión y en programas de acción factibles. En muchos casos el financiamiento de tales actividades no ha sido el factor principal que ha postergado la puesta en marcha de los planes, sino más bien la falta de estudios de preinversión, que constituyen una base sobre la cual se toman decisiones de asignación de recursos. En general, la planificación no se ha visto acompañada de estudios sistemáticos de preinversión que hayan ido aclarando con antelación, las posibilidades de concretar objetivos fundamentales del desarrollo, estudios técnicos que lleguen a definir mejor los alcances y requisitos de inversiones en gran escala o proyectos que por su importancia influyen directamente en la concreción de las estrategias contenidas en los planes. Si la preinversión, considerada como un elemento indispensable para el diseño y ejecución de los planes, no se alienta y se le otorga prioridad entre las actividades de los mecanismos de planificación, difícilmente se vencerán algunos de los obstáculos principales para su puesta en marcha y desarrollo. En este sentido, esos mecanismos deben constituirse cada vez más en elementos coordinadores de los estudios de preinversión de las diferentes entidades de la administración pública y del sector privado, para lo cual no debe ser ajena a ellos una intervención directa en la correspondiente asignación de recursos financieros y humanos.

/En las

En las perspectivas de funcionamiento de los mecanismos de planificación tiene singular importancia evitar su alejamiento o divorcio de los centros de decisión del poder político y de la administración pública. Este aspecto tiene muchas facetas que se relacionan con la jerarquía institucional de esos mecanismos, el carácter puramente asesor que se le ha otorgado en la mayoría de los países latinoamericanos, el respaldo político de que gozan los directivos de la planificación, las modalidades propias de trabajo de sus equipos técnicos, etc.

Aunque muchos de esos temas serán objeto de discusión en el Seminario, importa destacar aquí uno de ellos. El alejamiento aludido tiene consecuencias indeseables sobre los planes y otras proposiciones que efectúan los mecanismos de planificación, desvinculándose de una realidad que puede modificarse muy rápidamente y dejar sin base objetiva a dichos planes y proposiciones. Para que ello no ocurra, la planificación no puede permanecer aislada de los problemas y de las soluciones de la coyuntura o del corto plazo. Pero la cuestión fundamental no es simplemente evitar el alejamiento. Tan importante como esto es asegurar que los mecanismos de planificación participen en los aspectos coyunturales de la política económica y social con una clara perspectiva del proceso de desarrollo, es decir, partiendo de una visión de la evolución del sistema económico y social en el largo plazo y de las etapas que deben ir concretándose en plazos medios. Es así como la labor del mecanismo de planificación adquiere pleno sentido. El peligro de la participación de los mecanismos de planificación en los problemas coyunturales, ya sea mediante recomendaciones aisladas o armonizadas en un plan de corto plazo, es que no cuente, en el trasfondo de esas recomendaciones, con una política de desarrollo que debe sostenerse a través de los vaivenes de la acción inmediata. El mecanismo de planificación puede perder la función que le es específica y transformarse dentro de la administración pública en un servicio técnico más, sin agregar a la adopción de decisiones los elementos cualitativos que son característicos de una conducción económica planificada.

/Si para

Si para cumplir este cometido el mecanismo de planificación debe formular planes, o simplemente presentar ante el poder político un conjunto coherente de objetivos y metas, o indicar algunas líneas de políticas fundamentales para orientar la conducción económica y social, es asunto que dependerá de las circunstancias particulares por las que atraviese cada país.

No se pretende con esto plantear que las tareas de las oficinas de planificación deben adaptarse en forma mecánica a las situaciones imperantes en determinados momentos. Sería imposible perfeccionar y aún hacer funcionar un mecanismo de planificación en tales condiciones. Justamente es una de las ventajas de la planificación poder ocuparse de ciertos temas fundamentales para el proceso de desarrollo, por encima de contingencias aleatorias o de los vaivenes de la coyuntura. Sin embargo, esas situaciones deben tenerse en cuenta para definir modalidades de trabajo. Si las condiciones de estabilidad económica e institucional por las que atraviesa un país son muy precarias tal vez no sea conveniente reiterar experiencias anteriores de formulación de planes de mediano plazo estrechamente vinculados a estrategias de mayor alcance y con claras indicaciones de las trayectorias que deben seguir las principales variables económicas. Convendrá que algunos equipos de los mecanismos de planificación se vuelquen al tratamiento de los más importantes problemas coyunturales, en tanto que un grupo permanezca abocado a aquellos otros de mayor trascendencia y largo alcance.

Habrán otros casos en que, existiendo mayor estabilidad institucional, al aplicarse la política de desarrollo del gobierno se produzcan cambios muy drásticos en la economía y en las relaciones que caracterizan a la sociedad. Si dicho proceso es muy dinámico se dificulta la previsión en muchos campos, pues sus bases serán muy inestables. El mecanismo de planificación tiene entonces funciones que cumplir que se relacionan más con los criterios fundamentales de administración de sectores básicos de la economía para incrementar o mantener su efectividad, que con la tradicional formulación de planes.

/Por lo

Por lo tanto, es importante que los mecanismos de planificación sepan evaluar las diferentes situaciones de los países y ubicarse en ellas, para deducir la mejor forma de operar. Pero en cualquiera de los casos lo que distingue a un proceso de planificación es su "sentido de futuro". Es difícil concebir un proceso de planificación que no opere en torno a una concepción —por rudimentaria que sea— del futuro de la sociedad o de algunos de sus aspectos importantes. Es ésta una condición necesaria para definir el proceso. En caso contrario, las proyecciones, las previsiones, los trabajos de compatibilización, la coordinación y muchas otras tareas que pueden llevar a cabo los mecanismos de planificación, carecerán de un contenido que las diferencie de las funciones normales de la administración pública.

Estas perspectivas, que no pretenden ser completas, deben encuadrarse en un horizonte temporal consecuente con la naturaleza del problema que se ha tratado. Dentro de ese horizonte, los quinquenios transcurridos desde la instalación de los procesos de planificación constituyen un período extremadamente corto. Juzgar la evolución del proceso en ese lapso es tal vez cometer el error de enjuiciar una acción sin esperar el período de maduración necesario. Del mismo modo, plantear las perspectivas apuntadas en el futuro inmediato no se condice con las dificultades que ya se han observado para el perfeccionamiento de estos procesos y se corre además el riesgo de despertar desmedidas expectativas, como las que rodearon a la planificación en sus comienzos.

El mecanismo de planificación debiera ser una parte cada vez más importante del sistema técnico-administrativo del Estado. El perfeccionamiento de ese mecanismo y su armónica conexión con los centros de decisión y con las entidades operativas de la administración pública, constituye un aspecto sustantivo para garantizar el papel de promotor del desarrollo que tiene el Estado en las economías mixtas latinoamericanas. Estas enfrentan problemas muy variados y están sometidas a fuertes tensiones tanto en lo interno como en lo que se refiere a su inserción en un mundo cuyo dinamismo en lo social, político, comercial tecnológico, etc., es muy acelerado.

/Lograr satisfacer

Lograr satisfacer dentro de este marco las aspiraciones de la comunidad, distribuir mejor los frutos del crecimiento y del progreso y mantener la autonomía de decisiones como país, es una tarea vasta. Requiere la movilización de las energías de la sociedad, y requiere también el cálculo y la previsión para hacer más efectivas las políticas económicas y sociales y en general el esfuerzo para superar las condiciones de subdesarrollo.

Difícil sería concebir —y menos aún en las condiciones actuales— un vigoroso proceso de desarrollo sin cambios profundos en el aparato técnico del Estado. Cambios que se relacionan no sólo con los aspectos administrativos, sino también con la capacidad de generar vías factibles de solución para anticiparse a situaciones futuras, que podrían malograr el resultado de las políticas, y para ir identificando nuevos puntos de apoyo que cimenten el proceso de desarrollo. La planificación debe ser vista desde este ángulo. Su vigencia en el futuro dependerá de que se considere —y al mismo tiempo se le imponga— su papel en la conducción económica y social, acorde con un enfoque de este tipo. El aparato técnico del Estado y, por lo tanto, el mecanismo de planificación se irán transformando así cada vez más en instrumentos idóneos para hacer frente a la vasta tarea que tienen por delante.

BIBLIOTECA
OFICINA INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Santiago - Chile

Devuelva este libro a la Biblioteca
al vencer el plazo fijado para este
préstamo.

