



SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD
Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina
Regional para las Américas
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

ENTRE LA IDEA Y LA REALIDAD: NOTAS SOBRE LA
EJECUCION DE PLANES *
Marshall Wolfe

* La presente monografía fue preparada para el Simposio sobre Política y Planificación Social, organizado por las Naciones Unidas, por el señor Marshall Wolfe, Director de la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina. Las opiniones en ella vertidas son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las que sustenta la Secretaría de las Naciones Unidas.

ENTRE LA IDEA Y LA REALIDAD: NOTAS SOBRE LA
EJECUCION DE PLANES

Introducción

En las páginas siguientes no se pretende en modo alguno presentar un manual sobre la ejecución de planes. Simplemente se trata de estimular la discusión, estudiando algunas características de la confrontación de planes y planificadores con las realidades irreductibles de las estructuras nacionales en lo económico, lo social, lo político y lo administrativo.^{1/} Estas notas se inspirarán principalmente en la experiencia latinoamericana en materia de planificación, pero cabe recordar que los problemas de la ejecución de planes parecen presentar muchos rasgos en común en todos los países de bajos ingresos que han cifrado sus esperanzas en la planificación como medio de acelerar su desarrollo. No valen estas ideas para la planificación de los países industrializados, sea o no de tipo socialista.

I. Resultados y razones

Una comparación entre los recursos asignados y las metas de desarrollo que se especifican en los planes de desarrollo a mediano plazo preparados en los dos últimos decenios con lo que realmente ha ocurrido, difícilmente mostraría ninguna influencia decisiva de aquéllos sobre éstos. Literalmente, pocos planes han sido "ejecutados". Algunos países que han preparado planes han tenido un desarrollo satisfactorio - en la medida en que el desarrollo puede medirse con los indicadores convencionales - y muchos más no lo han tenido. Aun en el primer caso, la distribución de los recursos y el crecimiento económico por sectores económicos y sociales se han apartado considerablemente de las condiciones previstas en el plan.

^{1/} Algunos de los temas que se reseñan someramente aquí fueron analizados en mayor detalle en el estudio de la Comisión Económica para América Latina, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70-II-G-3.



900013645 - BIBLIOTECA CEPAL

/Se plantean

Se plantean así varias interrogantes. ¿Cabría atribuir la falta de cumplimiento de los planes a deficiencias de sus objetivos o de sus metodologías? Es decir, ¿no valía la pena ejecutarlos? ¿O reside la causa principal en defectos subsanables en la aplicación de los métodos? ¿Se lograría mayor eficiencia en la ejecución si hubiera un liderazgo político más enérgico, una mejor administración, y un apoyo financiero y técnico más sistemático por parte de la colectividad internacional o si se cumplieran otros requisitos? ¿O ocurre acaso que la verdadera función del plan no estaba en su cumplimiento, en su sentido literal de hacer coincidir los resultados finales con las metas primitivas? Al menos en parte cabría contestar todas estas preguntas con una afirmativa. El tema central de esta monografía - cómo puede la planificación ejercer una influencia más decisiva sobre el desarrollo y en qué manera puede hacerse más merecedora de esa influencia - puede plantearse considerando en algún detalle cuáles fueron las razones de esa falta de cumplimiento.

a) La razón más evidente es la falta general de auténticas políticas nacionales de desarrollo, que incorporen imágenes de la sociedad futura hacia la cual se encaminan los esfuerzos de desarrollo, sobre las cuales puedan basarse las actividades más técnicas de la planificación operativa a mediano y corto plazo. A falta de esas políticas se encuentra un postulado implícito de que el "desarrollo" supone la reproducción de los módulos de alta producción y alto consumo imperantes en algunos países que se supone han alcanzado el "desarrollo"; o se halla una serie de aspiraciones muy generales, que responden en gran parte a las normas propuestas por las organizaciones intergubernamentales - elevar y redistribuir el ingreso nacional, industrializarse, y proporcionar una variedad de servicios sociales modernos. En estas circunstancias, los planificadores se encuentran en una disyuntiva incómoda: i) pueden tratar de llenar el vacío y asumir el liderazgo en la formulación y promoción de una política, tarea para la cual no son muy idóneos y que seguramente los convertirá en uno de tantos grupos de presión que tratan de influir sobre el poder político; ii) pueden escudarse en la preparación de planes técnicamente bien hechos, sin preocuparse de su viabilidad política; en este caso el

/plan terminará

plan terminará sus días como un mamotreto más que acumula polvo en las repisas ministeriales, o quizá sirva de materia prima para un proyecto de investigación internacional sobre el contenido de los planes de desarrollo.^{2/}

b) La incapacidad para formular auténticas políticas y estrategias nacionales de desarrollo que orienten al planificador deriva de distintos tipos de deficiencias políticas, que frecuentemente se presentan en combinación. El gobierno se mantiene a menudo gracias a una inestable transacción política, que puede o no suponer el reparto de los cargos ministeriales entre distintos partidos. Esa transacción puede producir la inmovilidad, ya que toda decisión importante de política podría hacer peligrar los intereses de uno de los grupos participantes y por ello hacer zozobrar la transacción misma. O puede traducirse en una continua negociación y traslación de partidos y dirigentes a medida que uno u otro grupo entra en la transacción o se retira. En ambos casos no resulta posible la aplicación sistemática de políticas adecuadas a una concepción determinada de desarrollo. También puede ocurrir que la inestabilidad política asuma formas más evidentes y violentas, con cambios generales y

^{2/} Los estudios de la CEPAL en el último decenio han insistido reiteradamente en el limitado campo de acción que se abre a la planificación cuando no hay firmes decisiones de política acompañadas de reformas institucionales. Según el Estudio Económico de América Latina, 1969 "la planificación nacional, iniciada con tanto entusiasmo, no llegó a adquirir la eficacia que se deseaba porque en la práctica sólo representó un agregado administrativo y formal a una estructura política y social tradicional de decisiones a la que no modificó sustancialmente. En verdad sólo se lograron avances en los aspectos administrativos. Aunque se mejoró la eficiencia técnica del gobierno, las grandes decisiones no se promovieron con la rapidez y profundidad necesarias, porque simplemente no se dieron las condiciones que las hicieran factibles. Ejemplos de ello son la lentitud, vacilaciones y resistencias frente a los programas de reforma agraria; la ausencia de reformas bancarias y financieras y de modificación sustancial de los sistemas impositivos; la falta de políticas nacionales de inversión extranjera que, entre otras consecuencias, está dando lugar al proceso de extranjerización y debilitamiento de las empresas nacionales ..." op. cit. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.II.C.1 pp. 6 y 7.

frecuentes del poder político, seguidos de nuevas directrices, nuevos planes y a menudo nuevos planificadores. Las dos situaciones suelen agravarse por la escasa participación popular en el proceso político y la incompatibilidad entre las aspiraciones de la mayoría, una vez que comienza su participación, con la distribución de los recursos que requieren las estrategias de desarrollo aceptadas por los grupos que antes participaban en la toma de decisiones. Además, este tira y afloja de presiones políticas se da en una situación de dependencia internacional, en que los sectores claves de la decisión económica y de otra índole escapan al control de las autoridades nacionales. En América Latina, durante el decenio de 1960 estuvo asociada la planificación formal con los requisitos de la ayuda externa, en virtud de la Carta de Punta del Este y los mecanismos subsiguientes de consulta y supervisión de la Alianza para el Progreso; aunque los compromisos de reforma estructural y justicia social estaban bien concebidos, en general, coincidió asociación con al sistema de dependencia y se restringieron las opciones de política que podían emplear los países como marco de su planificación. Al propio tiempo, la falta de correspondencia entre los compromisos normativos de reforma estructural y la capacidad e intereses de cada país y sus fuerzas políticas dominantes - muy diferentes entre sí, sobre todo en sectores de política como la reforma agraria y la distribución del ingreso - junto con la desilusión en cuanto a la ayuda externa esperada, restó al compromiso general de implantar la planificación para lograr un desarrollo acelerado de aquel grado de autenticidad que le hubiera permitido captar un amplio apoyo popular.

c) Otras razones evidentes del incumplimiento de los planes son la insuficiencia de recursos para establecer una vigorosa campaña de desarrollo, la incapacidad del sector público para captar o controlar una proporción suficiente de los recursos, y la inestabilidad crónica de los recursos que pudieran captarse o controlarse. Los países que intentan la planificación no pueden predecir con confianza alguna cuáles serán los ingresos por concepto de exportación o el volumen de ayuda financiera que recibirán durante el período de planificación. Aún más difícil es prever o

/canalizar en

canalizar en un sentido determinado el comportamiento de los recursos internos necesarios para la inversión. Todo intento serio por aumentar los recursos públicos mediante la tributación progresiva o de regular la inversión privada seguramente desembocará en un egreso incontrolable de capital privado. La inestabilidad de los recursos, junto con la alta dependencia de las exportaciones y la ayuda externa, constituye un impedimento para el cumplimiento de los planes mayor que el que sería la previsión segura de un volumen insuficiente de fondos. Es muy comprensible que los planificadores se aferren a proyecciones optimistas de los recursos que estarán disponibles siempre que el mercado se mantenga firme, se cumplan por completo las peticiones de ayuda, y los productores internos inviertan sus utilidades. A la postre, todo plan preparado con estas hipótesis se ve anulado por las crisis de balanza de pagos, los déficit presupuestarios y la inflación.

d) La administración pública suele no tener capacidad suficiente para cumplir las directrices de la planificación, aunque reciba un fuerte apoyo de los más altos rangos gubernamentales. La centralización presenta un problema sin resolver: los países que son menos capaces de manejar un sistema administrativo y de planificación altamente centralizado, son los que menos capacidad tienen de valerse sin tal sistema, ya que tampoco tienen gobiernos competentes elegidos localmente o una iniciativa privada que responda a los intereses del país, sobre los cuales pudiera descargarse parte de la responsabilidad. Generalmente se han considerado las deficiencias de la administración pública como problemas técnicos, que deberían resolverse mediante la modernización y reforma del aparato administrativo y la capacitación de los funcionarios públicos. Se ha dedicado mucha asistencia técnica internacional a tales objetivos, y los propios mecanismos de planificación han impulsado la racionalización paulatina de la estructura administrativa a medida que la han ido conociendo mejor. Sin embargo, el problema parece tener raíces más profundas, que se afincan en las funciones que corresponden a las burocracias en determinadas sociedades; al tratar el aspecto "social" de la planificación, se mencionarán algunos de estos factores más adelante.

/e) Generalmente

e) Generalmente se carece de una información estadística completa, exacta y actualizada; pese a que durante muchos años en los círculos internacionales se ha advertido esta deficiencia con alarma, las estadísticas básicas han mejorado muy poco. En la práctica, la mayoría de los países de bajos ingresos no apoyan sistemáticamente la labor estadística, pues deben atender con sus recursos muchas otras exigencias que tienen mayor peso político. Cuando decaen los ingresos fiscales, los primeros programas que sufren cortes o se ven postergados son los de estadística y censos. A veces se pierden trabajos relativamente costosos de levantamiento de censos porque los datos no se tabulan o aprovechan adecuadamente. En su defecto, los planificadores han dedicado gran trabajo y mucho ingenio a la preparación de diagnósticos cuantitativos coherentes de la situación nacional, basándose en todos los datos que pueden hallar o conjeturar. Esta tarea ha sido extremadamente útil y sin duda ha acrecentado la capacidad de los países para llevar a cabo una planificación eficiente. Sin embargo, la integridad y exactitud aparentes de los resultados pueden fomentar la ilusión de que se ha resuelto el problema informativo. En algunos casos cabría sospechar que se está planificando para un país imaginario, sobre el cual los planificadores tienen informaciones exhaustivas, y no para el verdadero país de que se trata.

Las razones indicadas del incumplimiento de los planes (o incumplimiento parcial, con resultados muy distintos de los previstos por los planificadores) son ya bien conocidas. Las soluciones están implícitas en el propio planteamiento de los problemas, aunque puedan no estar al alcance de muchos países que intentan planificar, porque faltan las reformas estructurales que los regímenes en el poder son incapaces de implantar porque se lo impiden sus fuerzas de apoyo. Sin embargo, hay otras razones que derivan de las verdaderas funciones de los planes y la planificación y de las circunstancias que rodean su establecimiento en cada país.

/Por ejemplo

Por ejemplo, la principal función real de un plan, presente en la mente de los dirigentes políticos nacionales - si no en la de los planificadores - podría ser la de reunir los requisitos formales para obtener ayuda externa. Esto se adujo de varios planes decenales improvisados por los países latinoamericanos en los primeros tiempos de la Alianza para el Progreso. O bien, la preparación de un plan podría, consciente o inconscientemente, constituir una táctica para postergar o eludir decisiones peligrosas desde el punto de vista político, de especial utilidad para las autoridades nacionales que se basan en aquel tipo de transacción que impide una planificación eficiente. El gobierno en el poder puede alegar que, antes de poder actuar, necesita realizar estudios completos, importar "expertos de alto nivel" y preparar planes, con la esperanza que cuando esté listo el plan, los problemas se hayan resuelto por si solos o que otro gobierno tenga que lidiar con ellos. En cualquiera de esas circunstancias, el plan puede recibir un gran apoyo formal y una gran publicidad, sin que las autoridades nacionales tengan que preocuparse seriamente de las medidas prácticas que implica su cumplimiento.^{3/}

^{3/} Hay casos en que la planificación ha estado institucionalizada durante largo tiempo sin rebasar esta función. Por ejemplo, Bolivia ha tenido un organismo nacional de planificación desde 1953, ha recibido mucha asistencia técnica internacional para la planificación y ha publicado varios planes. Sin embargo, un Jefe de Estado, al defender vigorosamente la necesidad de una planificación eficiente, afirmó que "encontramos un país en que faltaba en absoluto un sistema de planificación". (Realizaciones, objetivos y propósitos del gobierno revolucionario de Bolivia Mensaje del Presidente de la República, Gral. Alfredo Ovando Candia, el 31 de diciembre de 1969).

Si predominaran tales motivaciones, la planificación formal caería con el tiempo en un merecido descrédito. En efecto, al cundir la conciencia pública sobre el papel que les corresponde en el apoyo del gobierno a la planificación, se ha generado una gran desilusión y escepticismo sobre la utilidad de la planificación para el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, las motivaciones detrás de la planificación raras veces están bien definidas, ya sea en el sentido de una decisión de cumplir el plan o de usarlo en maniobras políticas desvinculadas de su contenido. El proceso de planificación puede rendir frutos, si los planificadores acometen su tarea honrada y competentemente, aunque el apoyo político de la planificación sea equívoco. En un sentido positivo las funciones de planificación pueden no suponer el cumplimiento literal del plan. La función manifiesta de la planificación, como técnica para distribuir recursos a fin de lograr determinadas metas de crecimiento, puede ser menos importante para el desarrollo que sus funciones latentes de proveer un diagnóstico objetivo de las necesidades, potencialidades y limitaciones nacionales; de racionalizar la lucha nacional en torno a las prioridades del desarrollo; de aclarar todas las consecuencias de distintas orientaciones de políticas; y de ayudar a formar las imágenes de la sociedad futura que puedan justificar la movilización nacional en pro del desarrollo.^{4/}

En creciente medida, las clases sociales anteriormente silenciosas y las regiones internas anteriormente descuidadas o explotadas por centros dinámicos encuentran algún medio de hacerse oír y de ejercer presión sobre las autoridades nacionales para conseguir una parte más equitativa de los recursos. Este proceso implica inevitablemente un conflicto y la competencia entre concepciones incompatibles sobre lo que debe y puede hacerse. Estas concepciones derivan en gran parte de una visión muy alejada de la realidad sobre cuál es la potencialidad nacional. Los

^{4/} Un análisis interesante de las funciones manifiestas y latentes de la planificación aparece en John Friedmann, Venezuela: From Doctrine to Dialogue, Syracuse University Press, 1965.

estratos superiores y medianos reclaman como un derecho el goce del mismo nivel de consumo de bienes y servicios que tienen sus congéneres en los países de altos ingresos. Los egresados cada vez más numerosos de sistemas educativos de inferior calidad reclaman ocupaciones de un prestigio social y remuneración equiparables a sus expectativas, fundadas en las que conseguían los egresados mucho menos numerosos del pasado. Los dirigentes populistas de los estratos inferiores prometen un alivio inmediato de la pobreza mediante tácticas de redistribución del ingreso y la universalización de los servicios sociales. Los diarios están llenos de las reivindicaciones de localidades olvidadas para que las autoridades "solucionen sus problemas" de ocupación, caminos, escuelas, sistemas de agua potable, etc., con la implicación que no hacerlo de inmediato supone necesariamente discriminación o incompetencia.

Tal pugna por los recursos es parte consustancial de los procesos de crecimiento y cambio y se manifiesta más fuertemente cuando estos procesos son rápidos y no se distribuyen en forma pareja. Sería utópico esperar que la planificación pudiera eliminar el conflicto. Sin embargo, en los países en que los organismos de planificación han funcionado durante algún tiempo, con algún grado de continuidad y objetividad, puede advertirse una mejor disposición a llevar a cabo esa pugna sobre la base de premisas comunes en cuanto a los límites de los recursos y los objetivos nacionales. Los movimientos políticos y los grupos de interés preparan sus propios planes con la ayuda de planificadores profesionales, los presentan a la aprobación popular, y tratan de influir en el proceso oficial de planificación. Además, las autoridades de planificación están insistiendo en que los planificadores deben estudiar y exponer en sus diagnósticos toda la variedad de factores societales y políticos que condicionan la viabilidad de los planes y políticas de desarrollo.^{5/}

5/ Véase, en particular, Ricardo Gibotti y Oscar Julián Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1970.

Con ello se estaría agregado una nueva dimensión a la función latente de la planificación, al ayudar a la sociedad a conocerse a si misma, además de ayudar al gobierno a tener un concepto más claro de lo que puede hacer y de las resistencias que deberá vencer o con las que tendrá que transar.

II. Iniciativas sociales en la planificación: qué hay que cumplir

En los últimos años se ha creado un acopio de variada bibliografía sobre la "planificación social", la incorporación de lo "social" en el desarrollo, y temas análogos. Los mecanismos nacionales de planificación han tratado de abordar lo "social" en distintos planos. Sin embargo, al analizar más de cerca los planteamientos teóricos y el tratamiento del problema en los planes nacionales, se advierte gran confusión conceptual, una tendencia a incorporar lo social en sus aspectos formales más bien que traduciéndolo a cambios concretos en las prácticas de la planificación, y el predominio de una fragmentación sectorial en los métodos que más se acercan a la práctica.

Pueden distinguirse los siguientes planos de consideración de lo "social":

a) Los objetivos generales del plan incluyen proposiciones sobre el bienestar, la redistribución del ingreso, la ocupación plena, la elevación de los niveles de vida, etc. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los planes han supuesto que estos objetivos son subproductos que se obtendrán una vez que el plan logre aumentar la producción mediante una tasa más alta de inversión y la canalización de las inversiones hacia aquellos sectores en que rinda los mayores beneficios. El plan rara vez discute estrategias para asegurar que una mayor producción redunde en el logro de objetivos sociales generales, o en la modificación de la distribución de la inversión productiva con esos fines. Tampoco se presta gran atención a las prioridades que merecen los objetivos sociales generales y las posibles incompatibilidades entre tales objetivos. (El ejemplo más notorio de la escasa atención que se presta en la práctica a esos objetivos es la adopción permanente, con poca crítica por parte de los planificadores, de tecnologías de alta densidad de capital en países en que escasea el

/capital y

capital y abunda una mano de obra subocupada.) Apenas cabe, así, hablar del cumplimiento de los grandes objetivos sociales por medio de la planificación; si es que se cumplen, la ayuda de la planificación ha sido indirecta.

b) La intervención táctica de la sociología en la planificación se considera como un medio de prever y superar los obstáculos sociales estructurales que se oponen al cumplimiento del plan, y los planificadores en ciernes siguen cursos de sociología para aprender cómo sortear tales obstáculos. Es cada vez más frecuente que los sociólogos formen parte de los equipos de planificación, en calidad de consultores, pero raras veces se les emplea para desarrollar la política que fundamenta la planificación. El propio término "obstáculos sociales" denota cuán restringido es el concepto que tienen los planificadores del papel que desempeña el cambio estructural social. Esta función de "maestro reparador" que se le ha asignado a los sociólogos parece haber tenido escasos resultados prácticos hasta ahora para el cumplimiento de los planes. Se ha traducido en la incorporación en algunos planes de profundos análisis de la estructura social del país - análisis que, de haber sido consideradas seriamente sus implicaciones habrían podido demoler las hipótesis en que se sustentaban los planes. A medida que los sociólogos han llegado a tener una posición más integrada en los equipos de planificación, sin embargo, y a medida que los planificadores económicos han logrado comprender mejor las causas societales de la frustración de las anteriores y más ingenuas esperanzas cifradas en la planificación, se ha atribuido mucho mayor importancia a la contribución que podrían hacer los sociólogos a las funciones latentes de la planificación descritas anteriormente. (Cabe también señalar que la mayoría de los sociólogos que trabajan en planificación no tiene un interés mayor que los economistas y los ingenieros en los problemas de planificación de la acción social sectorial. En realidad, estos últimos pueden preocuparse más por los programas de educación y salud al interesarse el "desarrollo de los recursos humanos" y tener necesidad de buscar criterios para distribuir los recursos públicos entre los programas sociales sectoriales.)

/c) Las teorías

c) Las teorías y fórmulas de política que se resumen en el término "desarrollo de los recursos humanos" han proporcionado a muchos planificadores económicos un método de abordar lo social que pueden incorporar a su teoría y su práctica sin producir alteraciones excesivas en el resto de su mecanismo conceptual. Este método se ha caracterizado por una ambigüedad persistente entre lo muy genérico y lo muy concreto, que ha sido resumido en la forma siguiente:

"... aunque los que proponen el concepto del desarrollo de los recursos humanos no lo han definido claramente todavía, es evidente que lo que la mayoría piensa no es tanto sobre el mejoramiento general de las condiciones sociales, como lo parecería sugerir el término, cuanto en la manipulación de los sistemas educativos con el fin de producir la mano de obra calificada que se necesita para llevar a cabo determinados programas de desarrollo, sobre todo en los sectores económicos; en la práctica, por lo tanto, el criterio de la "inversión humana" constituye una modificación táctica y no estratégica de la teoría ortodoxa de la inversión de capital para el desarrollo y en modo alguno representa una conversión de los planificadores a la doctrina de que el desarrollo es fundamentalmente un proceso de cambio estructural."^{6/}

El "desarrollo de los recursos humanos" podría llevar también a una variante de la planificación social intersectorial analizada más adelante, subordinada a consideraciones de producción; en este caso encontraría las mismas dificultades de aplicación práctica.

d) Hayan o no establecido la planificación formal, todos los gobiernos son responsables hoy de gran variedad de actividades sectoriales que son indiscutiblemente "sociales" en el sentido de que su justificación

^{6/} "Review of the Social Situation in the ECAFE Region" (E/CN.11/L.250, 19 de febrero de 1970), p. 35. (Traducción no oficial)

inmediata se encuentra en el mejoramiento del bienestar del hombre más que en el aumento de la producción, el mantenimiento del orden público o la defensa nacional. Estas actividades exigen gran proporción de los recursos financieros y humanos disponibles al sector público. Su iniciación y crecimiento han respondido a muy distintas motivaciones y presiones, que se remontan en la historia. Al examinar cómo están organizadas hoy en el orden nacional y cómo se distribuyen los recursos entre ellas no se advierte una base racional sistemática más allá de la que deriva de la acción normativa, de creciente importancia, de los organismos intergubernamentales. Podría calificarse de prematura la iniciación de algunas de estas actividades en los países de bajos ingresos, o un rincado demasiado fiel de los modelos que ofrecen los países de altos ingresos, pero una vez iniciadas casi todas las actividades sociales sectoriales logran sobrevivir y expandirse, aunque las más débiles deban padecer la extrema inestabilidad de los presupuestos públicos. Todas, como actividades en marcha, requieren planificación, aunque ésta sea a corto plazo, fragmentaria y oficiosa.

Una vez que se ha aceptado la conveniencia de la planificación general del desarrollo, se está a sólo un paso de aceptar la idea de que se necesita la planificación intersectorial para resolver el problema de la distribución de los recursos entre los sectores sociales. Aún más, tal planificación promete mejorar la eficiencia al reforzar recíprocamente las relaciones entre sectores en lo que toca a objetivos generales de bienestar, promoción del cambio social estructural, etc. De ahí que se hayan establecido unidades de planificación social en varios organismos de planificación del desarrollo y que se agrupen bajo un solo encabezamiento los planes sociales sectoriales en diversos planes publicados. Sin embargo, no existen metodologías fundamentadas para la planificación intersectorial; es dudoso que los partidarios de este método hayan tomado suficientemente en cuenta la heterogeneidad de las actividades públicas que conciernen a los distintos sectores sociales; la fuerza y complejidad de las demandas dentro de las sociedades que determinan su evolución; o la resistencia de las burocracias, los

/promotores y

promotores y las clientelas sectoriales a someter sus demandas a un arbitraje en aras de la "planificación social". En los planes los capítulos sociales siguen yuxtapuestos más bien que integrados, ya sea entre sí o con los objetivos sociales generales declarados en la introducción de los planes. (Esto no rige tan sólo para lo social; los planificadores económicos han encontrado resistencias sectoriales y burocráticas similares en los organismos encargados de obras públicas, en las empresas de propiedad fiscal, etc., lo que también se refleja en los capítulos pertinentes del plan.) Es probable que la planificación de la distribución de los recursos entre los programas sectoriales sociales y la planificación de su coordinación con los objetivos prioritarios del desarrollo sólo pueda efectuarse eficientemente en dos niveles: el de la planificación global, cuando se considera el crecimiento de todas las actividades del sector público para varios años, y el del plan anual operativo o presupuesto nacional, en que debe dirimirse entre las distintas demandas de los recursos previstos.

e) Las unidades de planificación que tratan de sectores más claramente definidos de acción social pública están bien establecidas tanto en países que cuentan con un sistema institucionalizado de planificación como en países que no lo tienen. En esas unidades es más fácil advertir que se "cumplen" los planes, o por lo menos que la planificación ejerce una influencia real sobre el curso de los acontecimientos, que en las aplicaciones más generales de lo "social" a la planificación comentadas anteriormente. La situación de cada sector y las técnicas de planificación desarrolladas en cada uno son muy distintas entre sí y merecen un breve comentario.

En primer lugar, sin embargo, debe mencionarse una interrogante común a la organización planificadora en todos los sectores: ¿debe estar la unidad de planificación sectorial adscrita al organismo de planificación del desarrollo o al ministerio o dependencia sectorial correspondiente? (Se supone que en cualquiera de los dos casos tendrá la unidad planificadora el mandato de lograr una "estrecha coordinación", para usar la gastada frase burocrática.) Si la unidad planificadora forma parte del organismo de planificación del desarrollo, es probable que sus trabajos se ajusten mejor

a las prioridades generales y a las limitaciones de recursos, pero se reducirá considerablemente la voluntad del organismo sectorial de cumplir el plan. Si la unidad planificadora es responsable ante un organismo sectorial, sus planes se ajustarán mejor a la propia concepción del organismo sobre sus funciones y necesidades prioritarias, pero será necesario un largo proceso de negociación antes de conciliar esos planes con la distribución general de los recursos. Donde sea que se ubique, la unidad sectorial de planificación no podrá tener una función neutra, puramente técnica. Se esperará de ella que haga conocer los puntos de vista del organismo central de planificación al organismo sectorial y los de éste a los planificadores y al poder ejecutivo nacional. La solución más eficiente podría ser la de combinar las unidades de planificación en los organismos sectoriales con un pequeño equipo de especialistas en planificación sectorial adscritos al organismo de planificación del desarrollo. Cabe tener presente que, en las condiciones típicas de la administración pública, la ubicación de la unidad planificadora en el más alto nivel del organismo sectorial no garantiza que haya una relación eficaz con las subdivisiones operativas de ese organismo. El aislamiento en compartimentos estancos y la falta de acatamiento de directrices pueden ser vicios tan arraigados en un solo organismo (por ejemplo entre las subdivisiones encargadas de distintos grados de enseñanza) como son entre los sectores.

Sin rebasar los límites impuestos al presente documento, sólo pueden señalarse somera y superficialmente las diferencias entre los sectores en cuanto a la planificación y el cumplimiento de los planes, pero conviene dar alguna idea de cuán grande es la diferencia entre las actividades que se agrupan bajo el rótulo "social".

Educación

La planificación educacional ha progresado relativamente en cuanto a metodología y se encuentra ampliamente institucionalizada. El sector presenta ventajas evidentes para la planificación; la mayoría de las actividades que suelen considerarse importantes son financiadas y administradas por el Estado y las demás están, en principio, sujetas a la supervisión del Estado,

/quien ejerce

quien ejerce sobre ellas una acción normativa. Como subproducto del funcionamiento del sector educacional hay o debiera haber una variedad relativamente satisfactoria de indicadores cuantitativos sobre las necesidades en esta materia y el progreso logrado en satisfacerlas. Los planificadores de orientación económica están ya, en su mayoría, convencidos de las bondades de la planificación educacional, tanto porque la enseñanza exige mayor proporción de los recursos públicos que los demás sectores, cuanto porque consideran que tiene una función estratégica en la preparación de la población para el desarrollo. La planificación educacional hasta ahora tiene a su haber sólidas realizaciones en cuanto a la racionalización del sistema en diversos países, el despertar de la conciencia popular sobre las necesidades de la enseñanza, y el impulsar a los educadores a prestar una atención más sistemática a las implicaciones de la labor escolar para el desarrollo.

Al propio tiempo, el cumplimiento de los planes educacionales tropieza con obstáculos formidables, como son:

i) La educación formal se encuentra íntima y complejamente comprometida con la estructura social y la cultura nacional. Constituye uno de los instrumentos principales que usan determinadas clases o grupos de una sociedad para mantener su situación de privilegio frente a otros grupos o para combatir esa situación de privilegio. Puede ser una fuente de estabilidad social o de cambio revolucionario, siendo, a menudo, una confusa mezcla de ambas. También puede constituir una de las fuentes más importantes de ocupación para sus propios productos. Sería ingenuo esperar que un sistema de esta especie respondiera expeditamente a la planificación. En la planificación educacional tiene particular importancia la función de definir explícitamente las diferentes exigencias de la administración pública, los profesores, los apoderados, y los propios alumnos, y de ofrecer criterios que pueden analizarse públicamente para elegir entre diversas opciones.

ii) No hay un consenso claro en cuanto a cuáles serían los principales beneficios que podría reportar la educación formal en los países de bajos ingresos empeñados en lograr su desarrollo. ¿Debe encauzarse la educación,

/como sugiere

como sugiere el planteamiento de los "recursos humanos", hacia la producción de personas especializadas, en la cantidad necesaria para satisfacer la demanda que generará el desarrollo? ¿Es realmente posible pronosticar tal demanda a largo plazo, dadas las actuales tendencias de acelerado cambio societal y tecnológico? ¿Sería preferible concentrar los recursos en lograr el más alto nivel posible de educación general de un tipo que deliberadamente estimula la adaptación al cambio y que deje la mayor parte de la capacitación especializada en manos de las empresas que necesitan la mano de obra especializada? Mientras los países no lleguen a definir estas cuestiones con mayor precisión, la planificación educacional tendrá necesariamente un sesgo formalístico, y pondrá un énfasis indebido en las metas cuantitativas, expresadas en número de jóvenes que deberán pasar por las "escuelas" bajo la tutela de los "maestros" por períodos determinados de su vida.

iii) En el mundo moderno el sistema educacional ha asumido progresivamente prerrogativas de la familia en cuanto a la socialización del niño. Actualmente tanto el sistema educacional como la familia están perdiendo terreno aceleradamente frente a otras influencias, sobre todo los medios de comunicación masivos y los grupos coetáneos. Hasta ahora, la planificación educacional y de los recursos humanos en los países de bajos ingresos apenas comienzan a lidiar con el problema de la televisión y generalmente sólo en un sentido limitado, es decir, aprovechando el nuevo medio de comunicación en las escuelas. A medida que se universalice y planifique más sistemáticamente la agrupación de niños y jóvenes en las escuelas bajo la orientación de maestros es posible que este tipo de enseñanza se vuelva cada vez menos decisivo para impartir las calificaciones y los valores sociales que efectivamente hace suyos la juventud.

La salud

La planificación de la salud pública ha logrado también elaborar una metodología propia y se encuentra ampliamente institucionalizada, y, en función de los resultados cuantificables, acaso sea más efectiva que en cualquier otro de los sectores sociales. Los obstáculos que la resistencia y las presiones estructurales oponen a la ejecución de los planes de salud

/son menos

son menos formidables que en el campo de la educación. El mejoramiento de la salud de toda la comunidad, a diferencia de la universalización de una mejor enseñanza, no compromete las diferenciaciones de status social ni de acceso a los mejores empleos. Sin embargo, en ambos sectores, el alcance de la planificación se ve limitado por la magnitud de las inversiones fijas efectuadas en hospitales, edificios escolares, etc., que no pueden trasladarse o abandonarse sin desperdiciar recursos, y por las dificultades de encauzar al personal profesional (con la inversión propia que representan sus años de estudio especializado) hacia las actividades y regiones geográficas donde la planificación indica que son más necesarios. Los problemas que plantean a la planificación de la enseñanza los avances tecnológicos de los medios de comunicación masivos tienen su parangón en materia de salud en el acelerado aumento, aún en países de bajos ingresos, de nuevos peligros que amenazan la salud, no susceptibles de ser reducidos por una acción sectorial, como son la contaminación ambiental, las tensiones de la vida urbana moderna, los accidentes del tránsito, etc.

La vivienda y la urbanización

Se han ideado complejas técnicas de planificación para estos dos sectores estrechamente relacionados entre sí que han fructificado en numerosos planes habitacionales y urbanísticos. Su cumplimiento ha sido tan deficiente que se ha puesto en tela de juicio su validez para satisfacer las necesidades de los países de bajos ingresos. Los planes de vivienda basados en el cálculo estadístico de los déficit y en metas de construcción de nuevas unidades raras veces han logrado movilizar recursos en el volumen previsto por períodos superiores a uno o dos años, han significado ingentes gastos para el gobierno, y poco han hecho por satisfacer las necesidades de los estratos de ingresos más bajos y de las masas rurales cuyo problemas habitacionales son los más graves. Los planos urbanísticos inspirados en consideraciones estéticas y en el afán de hacer obras monumentales, han sido incapaces de controlar el crecimiento de las enormes aglomeraciones urbanas que se están formando actualmente. No cabría esperar el cumplimiento de los planes en esos sectores mientras no se subordinara esa planificación a conceptos y objetivos elaborados en el más alto rango de

/la política

la política nacional en cuanto a la distribución territorial de la población nacional, su ritmo de crecimiento, sus fuentes del sustento, distribución del ingreso, y estructura de la participación política en la toma de decisiones locales y nacionales.

La seguridad social

Por su propia naturaleza, los sistemas de seguridad social parecerían prestarse excelentemente para la planificación sectorial en el marco de la planificación del desarrollo, siendo que los recursos acumulados y redistribuidos a través de ellos tienen suma importancia potencial para las estrategias de desarrollo y el bienestar social. Hasta ahora, sin embargo, apenas si ha existido relación entre ese sector y la planificación. Las unidades de planificación y los vínculos formales con los organismos de planificación del desarrollo son menos comunes y más recientes en él que en cualquier de los demás sectores principales de acción social pública. En unos pocos países de bajos ingresos, los sistemas han crecido por agregación durante un largo período hasta convertirse en sistemas de gran complejidad administrativa, de altos costos en relación con los salarios y de estructura anómala en cuanto a las contribuciones y beneficios de distintas categorías de asegurados. En un mayor número de países esos sistemas han sido establecidos en épocas más recientes y en forma más ordenada, basándose en una legislación completa que se fundamenta en normas internacionales; con todo benefician sólo a minorías privilegiadas de la población trabajadora urbana. Los países empeñados ahora en planificar y reformar sus sistemas de seguridad social hacen frente a enormes obstáculos, antes de llegar a la etapa de ejecución de los planes, por la complejidad y la rigidez de las leyes de seguridad social, la existencia de clientelas organizadas que tienen demandas y expectativas precisas, y la falta de recursos para extender la previsión a los estratos populares que más la necesitan y que no pueden costear con sus contribuciones parte apreciable de los gastos.

Bienestar social

En este sector se habla mucho más de la planificación de lo que se la practica. La definición de los límites del sector para el cual se debe planificar y la determinación del lugar que le corresponde en la estructura de la administración pública presentan especiales dificultades. A veces se usa la expresión "bienestar social" en un sentido lato que cubre casi todas las actividades del sector social o los objetivos de bienestar que las inspiran, y otras en uno mucho más restringido para designar a diversos programas y actividades destinados a satisfacer algunas necesidades de los estratos menos favorecidos de la población y ayudarlos a superar sus "desventajas" a fin de que establezcan una relación más favorable dentro de un orden social. Según la primera interpretación, el problema de planificación se identifica con el de la planificación social intersectorial examinado ya. (Si bien la planificación intersectorial basada en un criterio de "desarrollo de los recursos humanos" organizaría las actividades sectoriales en torno a las necesidades de personal del desarrollo económico, la planificación intersectorial basada en un criterio de bienestar idealmente organizaría estas actividades en torno a la satisfacción de aquellas necesidades que no se atienden con el funcionamiento del mercado.)

Las actividades propias de la segunda interpretación del bienestar social están distribuidas en la mayoría de los países entre un número considerable de organismos públicos, algunos de los cuales gozan de gran autonomía con respecto a las autoridades centrales, y de organismos voluntarios sobre los cuales el gobierno ejerce escasa fiscalización y acción normativa. Muchas de las actividades desempeñan una función complementaria o auxiliar en otros programas sociales e incluso en las empresas privadas, como ocurre con el bienestar social en la industria. Las actividades desarrolladas en cada país dependen más de circunstancias históricas y del empeño que han puesto en emplear las personas interesadas en problemas concretos y en determinadas líneas de acción que de un concepto nacional unificado sobre las necesidades de bienestar social. La planificación del tipo aplicado a los sectores de la educación y la salud,

/con metas

con metas cuantitativas concretas y en que la mayoría de las actividades pertinentes están bajo la jurisdicción de un solo ministerio u otro organismo, difícilmente podría aplicarse en la actualidad al bienestar social. Sin embargo, podría justificarse la creación de una unidad de planificación del bienestar social para elaborar los principios y normas adecuados a las características especiales del sector, simplificar su fragmentada administración, y formular diagnósis y estrategias para definir y satisfacer las necesidades sociales que no entran en el campo de acción de otros programas sectoriales sociales.

III. Medios de implementación

Hasta el momento la característica más notable de las actividades de planificación del desarrollo ha sido la preparación de planes a mediano plazo (para períodos de hasta cinco años). En un sentido estricto, esos planes quizá no sean "ejecutables". Proporcionan guías generales que pueden ser muy útiles, pero subordinar a ellas toda la acción pública, en países con recursos precarios e información insuficiente, los convertiría en camisas de fuerza. Los análisis recientes de las experiencias de planificación han insistido en la necesidad de dar igual importancia a otras dos formas y a la necesidad de unificación de las tres en el proceso de planificación.^{7/} Por una parte se necesitan políticas y estrategias a un verdadero largo plazo como marco para el plan a mediano plazo; por la otra, sin embargo, son necesarios los planes anuales operativos que especifican cómo se propone el Estado emplear los recursos en su dominio donde proyecta obtenerlos, y qué otras medidas prevé durante el año en forma de legislación, reglamentos, etc. para cumplir sus propósitos. El poder de financiar se transforma así en el principal mecanismo para asegurar el cumplimiento de etapas concretas de los planes a largo plazo. Este poder además de ser usado para distribuir los recursos entre los programas y proyectos administrados directamente por las autoridades centrales, puede utilizarse para influir en las acciones de las autoridades provinciales y locales, los organismos públicos autónomos, y los organismos voluntarios, mediante la distribución planificada de las subvenciones, el crédito, las exenciones tributarias, etc. Al mismo tiempo puede usarse el poder tributario para influir en los niveles y la composición del consumo y la inversión, así como el uso y la tenencia de la tierra.

Este criterio, si bien es indispensable para cualquier sistema de planificación que pretenda ser algo más que ornamental, presenta varias limitaciones: i) Hasta ahora, las relaciones entre los organismos de planificación del desarrollo, y los ministerios de hacienda, las dependencias

7/ Véase Cibotti y Bardeci, op. cit.

de presupuesto y los bancos centrales no han sido muy estrechas excepto en los casos en que se ha encargado a los segundos la función planificadora. Sin embargo, si se asigna a las instituciones financieras una función directriz en la planificación operativa, seguramente su acción se regirá ya sea por criterios de costo-beneficio más bien restringidos o por la rutina administrativa. ii) El poder que ejerce incluso el Estado más fuerte y centralizado sobre sus propios ingresos y gastos dista mucho de ser ilimitado. En muchos de los países de bajos ingresos en que se intenta planificar, este poder es en realidad muy exiguo. Como se dijo, las entradas fiscales son insuficientes e inestables. El gobierno tiene que satisfacer muchas aspiraciones sin tener en cuenta si los planificadores las consideran o no convenientes. Las presiones para ampliar el empleo público a fin de recompensar el apoyo político y aliviar el desempleo en los estratos urbanos medios plantean problemas especialmente difíciles. Diversos gobiernos pese a haber declarado su intención de podar sin misericordia la administración pública, han visto cómo sigue creciendo la burocracia. Fuera de estas presiones externas, además es lógico que los organismos del sector público que reciben subvenciones u otras concesiones del Estado compartan la determinación de proteger y si fuera posible acrecentar la parte de los recursos que les corresponde, buscando garantías legislativas o la asignación específica de ingresos tributarios estimulando las exigencias organizadas de sus clientelas, etc. Incluso un gobierno con un fuerte respaldo político experimenta enormes dificultades en reducir las asignaciones de un programa que ha adquirido estabilidad institucional, e incluso en emplear la amenaza de retener los fondos para obligarla a aumentar su eficiencia o modificar sus objetivos. En relación con los programas sociales sectoriales, la rigidez resultante del gasto público significa que las actividades más nuevas realizadas en menor escala, y menos arraigadas llevan la peor parte en las reducciones presupuestarias, inevitables cuando los ingresos son inferiores a lo previsto.

Quando aumentan los recursos del sector público es más fácil y resulta más eficaz aplicar el poder financiero para lograr que se cumpla la planificación, sobre todo en lo social, en que son más importantes los gastos

/corrientes continuos

corrientes continuos que en los sectores económicos, donde predominan los gastos de inversión. Los incrementos de los recursos públicos pueden distribuirse de manera de ajustar gradualmente las actividades a los objetivos del plan sin encontrar las mismas resistencias o incurrir en el mismo riesgo de desperdiciar inversiones fijas y personal especializado que si se redujera más radicalmente el apoyo a actividades que se encuentran en marcha. Naturalmente para proceder en esta forma, sin embargo, los recursos controlados por el sector público deben ser crecientes. Si son constantes, cabe esperar mucha resistencia a la planificación, y si están sujetos a grandes fluctuaciones de un año a otro o si es elevada la tasa de inflación, los intentos por emplear el poder financiero en la planificación pueden ser contraproducentes, al no poder cumplirse las promesas.

Una vez introducida la planificación formal, es de esperar que haya una tensión constante en cuanto a la orientación que pueda tener su evolución futura, a saber: i) multiplicación de los controles centralizados con el respaldo del poder financiero y regulador del Estado; ii) aislamiento en cálculos y proyecciones abstrusas, de modo que la planificación llega a ser más bien una técnica para prever lo que ocurrirá en determinadas condiciones que un medio para modificar el futuro; iii) desempeño por parte de los planificadores de una multiplicidad de tareas administrativas y de preparación de proyectos; iv) intento de descentralizar y encomendar nuevamente la responsabilidad de la planificación y ejecución a los organismos regionales o locales; v) búsqueda de medios para obtener la "participación popular" en la planificación.

La mayoría de las experiencias de planificación nacional incluyen variadas combinaciones de estas tendencias en algunos casos presentes antes de que se introduzca la planificación formal. (En particular, en algunos países se ha llegado a establecer una regulación muy minuciosa de la vida económica y social simplemente por agregación de medidas aisladas tendientes a resolver dificultades de corto plazo o a apaciguar a diferentes grupos de presión.) En algunos casos, y habiendo decidido las autoridades utilizar la planificación, quizá el establecimiento de un control muy

/centralizado sea

centralizado sea la única manera de iniciar el desarrollo planificado, vencer la inercia burocrática, y compensar la falta de gobiernos locales responsables y grupos de interés capaces de identificarse con la concepción oficial del desarrollo. Por otra parte, si se ha institucionalizado la planificación sin un fuerte respaldo político, bien podrían los planificadores limitarse razonablemente a la diagnosis y a las proyecciones, o buscar alguna tarea administrativa útil y de corto plazo que puedan realizar. En cualquier caso, la confrontación de la planificación con la realidad nacional puede demostrar la necesidad de encontrar alguna forma de descentralización y de incorporar una amplia variedad de instituciones públicas y privadas en el proceso de planificación.

Esto último no implica una amplia participación popular en la planificación, aunque la necesidad de esa participación se haya convertido en una consigna cada vez más "popular". Este tema sugiere cuestiones demasiado complicadas para ser examinadas en este trabajo; algunos de ellos se tocan en otros documentos presentados a esta reunión. Los diversos proponentes de la participación popular en la planificación parten de premisas y también de objetivos muy diferentes. Para algunos, mediante exhortaciones y programas de desarrollo de la comunidad se lograría la participación de las masas para llevar a la práctica su parte de los planes preparados por las autoridades superiores, las que aportarían un vasto potencial de mano de obra y capacidad de ahorro que anteriormente se desperdiciaba. La experiencia ha disipado en gran medida esta imagen; los intentos por proceder en esta forma sólo han logrado una "participación simbólica" explotada frecuentemente por grupos de intereses locales para obtener ventajas bien limitadas. Las masas, supuestamente ignorantes, han demostrado ser muy perspicaces para captar las deficiencias de las recetas recomendadas por los planificadores. Otros partidarios de la participación popular conciben que tiene una función muy diferente. Afirman que las reformas estructurales que constituyen un requisito de la planificación eficaz no se han realizado porque los grupos a quienes perjudicarían están mejor organizados, mejor integrados en el sistema político nacional, y

/tienen más

tienen más conciencia de sus intereses inmediatos que los grupos beneficiarios de la planificación del desarrollo. Esto ha sido especialmente evidente en el caso de la reforma agraria. La participación popular se concibe por lo tanto como una fuerza compensatoria indispensable para superar la resistencia opuesta por los intereses creados. Quienes sustentan este punto de vista han manifestado en algunos casos la ingenua confianza de que la participación popular, una vez iniciada, se orientaría hacia los cauces e iniciaría los cambios que desean los planificadores.

Es discutible que se pueda jamás establecer una correspondencia tolerable entre los actuales procesos desequilibrados e injustos de crecimiento económico y cambio social de los países de bajos ingresos y la justicia social y el bienestar del hombre mientras no sea efectiva realidad la participación racional de los estratos mayoritarios hasta ahora marginados. Sin embargo, es probable que para lograr esa feliz situación sea necesario un cambio de puntos de vista que resulta igualmente difícil para los planificadores y para el pueblo. Cabría sospechar que el paternalismo y las posibilidades de manipulación siempre han estado presentes en los criterios de participación popular en la planificación sustentados hasta el presente.

IV. Evaluación de la realización de los planes y medición del desarrollo social

Lo dicho hasta ahora sugiere que debe establecerse una clara distinción entre la evaluación de los resultados de la planificación y la medición del "desarrollo" o del "progreso" - es decir, de lo ocurrido durante el período que abarca la planificación. La falacia post hoc, ergo propter hoc es tentadora, si pueden identificarse beneficios mensurables. La evaluación debe tener en cuenta:

a) La autenticidad de los objetivos o metas por comparación con los cuales se ha de medir el progreso, en función de su tratamiento en el plan. ¿Se ha tenido en cuenta concretamente determinado objetivo en la elaboración de la estrategia de planificación y en la especificación de las disposiciones legales, las asignaciones financieras, los programas y los proyectos presentados para su ejecución?

/b) Si el

b) Si el objetivo se ha tomado en cuenta en esa forma, ¿hay pruebas convincentes de que los cambios subsiguientes habrían sido muy distintos de no haber habido planificación? Si el ingreso nacional y otros indicadores han continuado creciendo a tasas similares a las del período anterior a la planificación, cabría pensar que poco ha hecho el plan para modificar el futuro. Idealmente, habría que hacer investigaciones de campo para examinar las relaciones entre el proceso de planificación y lo que ha ocurrido efectivamente, pero los datos históricos comparativos de distintos países que demuestren relaciones coherentes pueden decir mucho sobre el problema.

c) ¿En qué medida los indicadores cuantitativos del progreso miden los objetivos sociales reales, y en qué medida los medios para alcanzar el objetivo? Es bien sabido actualmente que si los aumentos del ingreso nacional por habitante indican la existencia de un potencial creciente de bienestar para el hombre, no demuestran que ese potencial llegue a ser realidad. Si la desigualdad de la distribución se encuentra en aumento también el bienestar material de la mayoría podría ser estacionario o haberse deteriorado. Además, el incremento del ingreso por habitante mide la creciente complicación de la economía y de las actividades que deben desarrollarse para hacer frente a estas complicaciones, sin que necesariamente aumente el bienestar. Producir por producir parece un objetivo de la planificación cada vez menos tentador. La mayoría de los indicadores estadísticos disponibles para medir los objetivos sociales de la planificación miden también los medios potenciales más bien que los fines últimos. El aumento del número de médicos y de camas de hospital permite, pero no garantiza, una mejor salud. El aumento del número de maestros y de escuelas no asegura que las generaciones jóvenes estarán mejor preparadas para hacer frente a las difíciles tareas que impone el cambio social y económico. (Las escuelas bien pueden tener una función real muy distinta, y gran parte de la educación que se imparte puede no ser funcional para un adecuado desarrollo). Por consiguiente, parte importante de la tarea de evaluación de la ejecución de planes consistirá en evaluar la adecuación de los indicadores y las

/metas. Podrá

metas. Podrá descubrirse que una ejecución exitosa, medida en función de los indicadores usados por los planificadores, coincide con el mal aprovechamiento de los recursos medidos en función de los objetivos más amplios de desarrollo societal y de bienestar humano.

Un examen de la ejecución de los planes, en una reunión internacional como ésta, no puede contentarse con limitarse a examinar los mecanismos y criterios que podrían perfeccionarse para realizar "planes" concebidos por tecnócratas infalibles. Sin duda es importante tener sólidos conocimientos técnicos sobre los mecanismos y los criterios respectivos, y hay muchos manuales y cursos de capacitación que ofrecen el medio de adquirir esos conocimientos. Sin embargo, la pertinencia del mecanismo depende de las condiciones nacionales. ¿Quién planifica? ¿Por qué? ¿Cuáles son las funciones reales de la planificación en esa sociedad? Si se consideran los mecanismos y criterios en función de su conveniencia desde el punto de vista abstracto, se obtendrá una lista de aspiraciones que sugeriría que la sociedad que se trata de planificar debería avanzar en forma decidida y simultánea en todas las direcciones, que debe capacitarse al personal de la administración pública, reformarse la administración pública e imbuirla de un espíritu de cooperación entre organismos; que deben crearse o robustecerse los mecanismos públicos de recopilación de información y de investigación; que debe persuadirse a los gobiernos locales y los grupos de intereses privados que planifiquen; que debe obtenerse la participación popular; que debe darse debido reconocimiento a lo "social"; que debe corregirse la mala distribución de los recursos públicos y de las oportunidades de desarrollo entre las regiones de un país.

Esencialmente la planificación consiste en elegir entre diversas opciones y distribuir los escasos recursos para lograr objetivos concretos, sobre la base de una diagnosis que incluye todos los factores pertinentes que puedan identificarse. Estos factores incluyen tanto las estructuras sociales y políticas como las económicas de los países que se desea planificar. La elección comprende la selección de los mecanismos y los criterios aplicables,

/variables según

variables según esas estructuras. Si se observa entonces que lo que es factible en esas condiciones no responde a las esperanzas que motivan la adopción de la planificación, los líderes políticos y los planificadores deben abocarse a los problemas, que son más fundamentales, de definir y realizar los cambios estructurales que son requisitos necesarios para el desarrollo planificado.

