

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica

*Trevor Harker**

En este artículo el autor se propone dar una corta visión general de algunas vinculaciones de la planificación sectorial con la macroplanificación. Al hacerlo, analiza algunos de los métodos aplicados en las pequeñas economías abiertas del Caribe, y da ciertas ideas acerca de cuál puede ser su evolución en el tiempo. Si bien los ejemplos presentados provienen principalmente de la experiencia de Trinidad y Tabago, los principios básicos, así como las observaciones de tipo más general, son pertinentes para los patrones de planificación vigentes en la mayor parte de los países del Caribe.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera, se hacen algunas observaciones respecto de los principales acontecimientos macroeconómicos en Trinidad y Tabago desde 1973, y se procura insertar el desempeño del sector agrícola en ese contexto. En la segunda, se analizan diversos enfoques de la planificación, desde los más básicos hasta los más complejos e integrados. El autor intenta establecer la relación entre la planificación sectorial y la macroeconómica, y con ello integrar los enfoques de planificación "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba", con miras a crear el consenso indispensable para una efectiva aplicación de los planes. Antes de sintetizar las conclusiones en la tercera sección, se señalan también algunas limitaciones que deben enfrentar los planificadores de la región.

*Asesor económico regional de la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe.

I

Visión general de las tendencias y políticas económicas

Los aumentos de precio del petróleo entre fines de 1973 y 1980 significaron inesperadas ganancias para Trinidad y Tabago, y permitieron un ritmo de actividad económica y un mejoramiento del nivel de vida hasta entonces no experimentados en el país.

Dado el carácter extractivo de la actividad petrolera escasamente vinculada al conjunto de la economía interna, el imprevisto aumento de sus ganancias favoreció, en un primer momento, principalmente al sector público, al incrementar sus recursos. En un segundo momento, cuando el Estado asignó dichos recursos, aumentando el número de funcionarios públicos o mejorando los salarios de los existentes, ampliando los programas de bienestar social, alzando en forma considerable los subsidios o haciendo crecer rápidamente el número de proyectos de inversión, los ingresos provenientes del petróleo repercutieron en otros sectores y, finalmente, en el nivel de vida y de consumo del conjunto de los habitantes.

Puesto que el auge petrolero fue también un auge de las exportaciones, creció rápidamente la cantidad de divisas disponibles, y fue posible eliminar las restricciones a la importación que hasta 1973 habían afectado a la economía. A pesar del acelerado incremento de las importaciones, se logró también, al menos al comienzo, aumentar en forma considerable las reservas y aprovechar los ingresos de capital consiguientes.

El salario semanal real subió 6% anual entre 1976 y 1982, y la tasa de desempleo se redujo de 17 a 10% en el mismo período.

Se estima que el ingreso nacional real aumentó un tercio entre 1973 y la segunda alza de precios del petróleo, registrada en 1981. Una proporción importante de este incremento se transmitió también a los sectores más pobres, mediante mayor empleo, programas para la creación de ocupaciones, y una serie de subsidios para satisfacer o paliar sus necesidades. Paralelamente, se puso en marcha un programa relativa-

mente amplio de inversión en actividades derivadas del sector petrolero (producción de amoníaco, urea y metanol) y el acero.

Sin embargo, dada la rapidez del incremento del ingreso, se sobrecargaron muchos factores productivos, lo que dio origen a una serie de trastornos. No hubo un incremento de la productividad acorde con el alza de los ingresos; se emplearon muchas personas sin capacitación en ocupaciones calificadas, y otras se asignaron a tareas no productivas. En consecuencia, la mayor demanda de consumo no correspondió a una mayor producción nacional, lo que redundó en una acelerada alza de precios e importaciones. Esta fue aún más pronunciada debido a que muchas manufacturas del país requerían grandes cantidades de divisas.

Los costos de producción subieron rápidamente. Aunque los consumidores nacionales los absorbían sin dificultad, las actividades dejaron de ser competitivas en los mercados más amplios de exportación, e incluso dentro del mercado protegido de la CARICOM.

Finalmente, hubo significativas reasignaciones de recursos hacia esferas tales como la distribución de bienes importados, la construcción y las actividades inmobiliarias. Al mismo tiempo, recursos antes destinados a las actividades agrícolas se desplazaron hacia otros sectores.

Hacia 1982, una baja de la producción petrolera iniciada a fines del decenio anterior, se conjugó con la caída de los precios del producto, tendencia que se ha mantenido hasta hoy. En consecuencia, muchas políticas elaboradas en los años setenta dejaron de ser sostenibles, y los trastornos existentes están en proceso de corrección. Pruebas de este reajuste son la reducción del gasto público, diversas políticas sectoriales nuevas, y las disposiciones que regulan las compras en el extranjero; también ha comenzado el proceso de reordenación de la moneda nacional.

1. El desempeño del sector agrícola

Las tendencias y políticas macroeconómicas anteriores tuvieron considerables efectos en el sector agrícola. Si bien la agricultura no había tenido un papel preponderante en la economía antes de 1973, su contribución al producto interno bruto se redujo a la mitad entre 1973 y 1982, quedando en este último año en 2.7%. En 1985, la tendencia

se había revertido en cierta medida, debido al impacto del cambio de las condiciones y de las políticas económicas, de modo que a fines de dicho año su contribución había aumentado a 3.7%.

Entre 1971 y 1982, las importaciones de alimentos duplicaron su volumen, pero sus precios aumentaron ocho veces. En 1980, 90% de las necesidades de alimentos hubo de cubrirse mediante importaciones. El retroceso de la actividad agrícola quedó demostrado además por la salida de trabajadores del sector, sin duda debido a la disminución de los salarios reales. La agricultura absorbía cerca de 18% de la fuerza laboral en 1974; en 1984, este porcentaje se había reducido a 8%. También en este aspecto la tendencia parece haberse revertido, por cuanto el porcentaje aumentó a 10% a fines de 1985.

En realidad, lo que sucedía era que en el pensamiento común a toda la región del Caribe, se destacaba especialmente la industria como vía de desarrollo. En todos los países se hacía evidente esta tendencia, pero los vuelcos eran menos espectaculares, dada la menor disponibilidad de recursos. El acelerado abandono de la agricultura se hizo evidente también en otras economías exportadoras de petróleo, como Nigeria, cuya producción agrícola era considerable antes de su auge petrolero. Sin embargo, el ejemplo de Indonesia muestra que es posible desarrollar una economía exportadora de petróleo sin inhibir el desarrollo agrícola, siempre que se apliquen políticas macroeconómicas apropiadas.

La posterior evaluación del sector agrícola de Trinidad ha señalado varias razones para su decadencia:

- a) Infraestructura física inadecuada;
- b) Escasez y alto costo de la mano de obra;
- c) Salida de capital del sector;
- d) Problemas sociales, tales como hurtos en los predios;
- e) Excesiva concentración en el sector exportador;
- f) Insuficiente investigación para el desarrollo;
- g) Competencia de alimentos extranjeros y *dumping*;
- h) Escasez de personal capacitado profesional y técnicamente;
- i) Menor inversión del sector público en la agricultura, y

- j) Penetración de la cultura urbana en todos los ámbitos de la sociedad.

Actualmente, las divisas vuelven a constituir una importante limitación económica, y es necesario buscar formas de aumentar su ingreso y su ahorro. En este sentido, la agricultura está nuevamente en el tapete: las importaciones de alimentos constituyen una parte muy importante de la cuenta de divisas y, además, en el pasado, el ingreso de estas últimas lo generaban en proporción importante las exportaciones agrícolas.

Sin embargo, se han producido muchos cambios en el sector, sobre todo en cuanto a los mercados de exportación. Los cultivos exportables tradicionales se enfrentan ahora a una fuerte competencia, y es necesario decidir si pueden volver a ser competitivos o si es necesario buscar nuevos productos. La decisión en este sentido es especialmente urgente, por cuanto alrededor de 70% de la tierra cultivada corresponde a productos de exportación, como el azúcar, el café, el

cacao y los cítricos. Además, la producción azucarera es una carga para el presupuesto, pues requiere anualmente subsidios de 300 millones de dólares de Trinidad y Tabago.

Aparentemente, se ha decidido conservar las partes más productivas de los cultivos tradicionales, e ir introduciendo gradualmente nuevos productos de exportación donde sea posible. El resto de las tierras parece reservarse a la producción de alimentos para el consumo interno. Sin embargo, no está claro si se ha decidido qué cultivos deben preferirse, a base de una lista jerarquizada de los que pueden producirse en forma más eficiente, ni en qué cantidades deben producirse, tomando en cuenta las necesidades del mercado. Estos parecen ser temas propios de los planificadores agrícolas, y sería interesante saber si se han hecho investigaciones al respecto, y cuáles han sido sus resultados. Por lo demás son evidentes las implicancias que esto tiene para una política de utilización de las tierras.

II

La orientación de las políticas en torno a metas

El breve análisis presentado hasta aquí es en general conocido, y aunque los hechos puedan interpretarse de diversa manera, cabe reconocer que señala la necesidad de alguna forma de planificación sistemática. Queda en claro, además, que la falta de condiciones macroeconómicas globales adecuadas puede frustrar los planes sectoriales, cualesquiera sean sus objetivos. En consecuencia, se hace necesario apoyar un enfoque integrado de la planificación, tanto sectorial como global.

Ultimamente, existe en el Caribe una tendencia a referirse menos a la planificación económica y más a la gestión de la economía. Probablemente se deba a un desencanto con la "planificación" tal como se practicó en el pasado, y a la necesidad de poner énfasis en el proceso continuo de ir guiando y ajustando la economía, que es esencial para alcanzar efectivamente las metas de la planificación. Sin embargo, hay que recono-

cer la conveniencia de explicitar el proceso de planificación mediante un documento de plan, por cuanto éste puede contribuir a proporcionar un enfoque sistemático para la coordinación de las decisiones relativas al desarrollo. Un plan explícito también puede sentar las bases para una evaluación periódica del desempeño de la economía, y para corregir aquellas actividades que no hayan alcanzado las metas fijadas. En consecuencia, el documento de planificación puede ser una etapa útil del respectivo proceso. A pesar de ello, cabe reconocer que tal proceso podría también, concebiblemente, realizarse sin un documento oficial.

Los caribeños conocen muy bien los planes de desarrollo de tres o cinco años plazo, que absorben enormes cantidades de energía creadora y de recursos humanos, pero suelen languidecer en los archivos, sin aplicarse ni adaptarse a los rápidos cambios del medio, y a veces sin recibir la

aprobación de las autoridades políticas. Conocen también planes que no pasan de ser expresiones esperanzadas, o bien —con mayor cinismo— aplicaciones cosméticas, que no toman en cuenta las limitaciones administrativas y financieras. Saben de planes inconsistentes, que se proponen satisfacer parcialmente a todos, pero se traducen en políticas incoherentes o inaplicables; de planes que fijan metas sin sugerir los medios o los instrumentos necesarios para alcanzarlas; de planes que omiten lo que pueda resultar espinoso desde el punto de vista político.

En consecuencia, la existencia de un plan no significa que la comunidad cuente ni con la voluntad ni con los medios para ponerlo en práctica. De allí proviene el desencanto que algunos sienten respecto de la planificación; también es posible que a otros se les haya inculcado la falsa esperanza de que el plan constituya una panacea para los problemas del desarrollo. Una evaluación realista probablemente encuentre su lugar entre ambos extremos.

1. *Tres etapas de la planificación en una economía mixta*

Conviene, en este punto, analizar brevemente algunos de los mecanismos más comúnmente aplicados en la región, sobre todo en relación con las economías mixtas.

En este tipo de economías, la planificación es más compleja, por cuanto la influencia de las autoridades respectivas en los agentes económicos es menor que en economías concentradas sólo en el sector público. Además, los precios —que están sujetos a una fluctuación relativamente libre en la economía mixta— cambian con más frecuencia que en un sistema en que se fijan administrativamente; y, en caso de coexistir ambos sistemas de precios, se corre el riesgo de emitir señales contradictorias a los diferentes actores económicos. Por razones de conveniencia, puede ser útil dividir los procesos de planificación aplicados en economías mixtas en tres etapas diferentes, de creciente complejidad, dejando en claro que conceptualmente tienden a realizarse en forma progresiva, sin solución de continuidad.

Lo mínimo y más básico comienza con el presupuesto nacional, elaborado anualmente. Suele ser el punto de partida para la mayoría de

los países, y proporciona indicaciones sobre los ingresos y gastos previstos para el período anual venidero. Los gastos se dividen en corrientes y de capital, y serán realizados por el Estado. En un nivel más avanzado, el presupuesto puede incluir estimaciones de los gastos de todas las entidades del sector público. Ya sea en forma integrada o separada, puede presentarse una lista de proyectos que comprenda el monto de los gastos del período presupuestario.

Algunos de los países del Caribe llegan sólo a esta etapa del ejercicio de planificación, dado su nivel de recursos, sobre todo en cuanto a su dotación de personal capacitado en la materia. La preparación de una lista de proyectos suele constituir una fuerte exigencia en relación con las posibilidades de muchos de los países; a menudo es lo más que se puede hacer, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Sin embargo, muchas veces el presupuesto no constituye un reflejo exacto de las intenciones para el año siguiente. Quienes conocen el sector público de algunos países del Caribe saben que las bases de las estimaciones presupuestarias no son siempre las más científicas. En los Ministerios de Finanzas se sabe que en un primer momento se tiende a subestimar los ingresos, a fin de reducir las demandas. En el resto de los Ministerios existe la tendencia a exagerar las estimaciones, pues se sabe que el Ministerio de Finanzas las reducirá. Luego, las autoridades políticas pueden querer maximizar los gastos, tanto para forzar el ritmo de desarrollo como para obtener la popularidad que un alto presupuesto permite alcanzar; para ello aumentarán a su vez las cifras del ingreso estimado, y así sucesivamente. En la realidad, existe un elemento de juego en el ejercicio presupuestario que es completamente ajeno a un proceso de planificación más regular, y supelementalmente más científico.

En este punto, se hace necesario examinar cómo se confecciona la lista de proyectos. En algunos casos, éstos surgen porque se insinúa la posibilidad de que sus actividades sean financiadas por algún donante; entran en juego aquí las políticas de crédito o de asistencia de entidades multilaterales o bilaterales, y tales políticas pueden o no coincidir con las necesidades o las prioridades de desarrollo del país beneficiario.

Otra posibilidad es que la lista muestre un sesgo favorable a un sector ya capacitado en la

preparación de proyectos. No solía ser éste el caso del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, este tipo de sesgo es un mal menor, pues para la mayor parte de los países en desarrollo el principal problema radica en su dificultad para reunir una lista suficiente de proyectos viables y cuidadosamente elaborados.

Las deficiencias del enfoque proyecto por proyecto son, sin embargo, evidentes: falta un fundamento unificador, una línea de política común. Probablemente no exista una base sistemática para la asignación de prioridades, ni entre los sectores ni dentro de cada uno de ellos.

El programa integrado de inversión del sector público, que procura evitar las deficiencias del enfoque proyecto por proyecto, es considerado, por algunos, como la verdadera etapa inicial de la planificación. Toma como punto de partida una estimación relativamente rigurosa de los recursos del sector público durante la duración del programa, tanto en términos de ingresos como de los recursos que se espera obtener mediante créditos o donaciones de asistencia. Asimismo, debe separar las cifras estimadas en recursos locales de las que implican necesidades de divisas.

Los fondos se asignan a los sectores de acuerdo con prioridades convenidas y explícitas. Luego, la asignación dentro de cada sector se realiza de acuerdo con una escala basada en las respectivas prioridades, los análisis de costo-beneficio, y las concatenaciones y efectos catalíticos que puedan existir respecto de otros proyectos realizados, en curso o programados. Tal grupo coherente de proyectos constituye el programa del sector.

De allí en adelante, los diversos programas sectoriales se evalúan a fin de maximizar la suma de los beneficios obtenibles mediante un determinado volumen de inversión, y finalmente se integran en el Plan Nacional de Inversión, que suele ser de mediano plazo, y que cuenta con un componente anual de gastos en el presupuesto nacional. Suele evaluarse anualmente, y puede ser puesto al día o modificado periódicamente, según el desempeño del año anterior o los cambios de prioridades.

Teóricamente, el programa de inversiones del sector público procura incorporar todas las solicitudes de fondos que hacen los organismos públicos, entre ellos los semiautónomos, por cuanto las obligaciones de estos últimos suelen

contar con el aval del Estado y forman parte del endeudamiento nacional. En esta etapa del proceso de planificación, el sector privado sólo se incorpora en la medida en que el Estado desee influir en el clima de inversión, o bien canalizar esta última hacia campos específicos; en este nivel de la planificación, pocas veces se cuenta con propuestas detalladas respecto de la inversión del sector privado.

El plan integral obedece a un criterio distinto. Comienza por metas, o más exactamente por ciertas trayectorias deseadas para determinados elementos claves de la economía, cuyas interacciones se perciben de una determinada manera. Así, puede diseñarse un modelo simple de equilibrio general de la economía durante el período de vigencia del plan, que suele ser de mediano plazo y abarcar entre tres y seis años, conciliando de ese modo la duración necesaria para mantener una orientación coherente de las políticas y obtener sus efectos, con un alcance en que las predicciones futuras no alcanzan a perder su sentido. En todo caso, es indispensable mantener una constante vigilancia y un proceso continuo de ajustes en relación con las metas.

Siguiendo la trayectoria señalada como meta para el producto interno bruto, por ejemplo, las autoridades de planificación obtienen una idea de la cuantía de la inversión y del ahorro necesario para alcanzar la meta fijada, sobre la base de los coeficientes de inversión y otros, y también del plazo que se necesita para lograr la transferencia y operatividad de los factores. Llegan a ello sobre la base de la experiencia anterior, tomando en cuenta las expectativas de cambio en el plazo de duración del plan. Evidentemente, la exactitud de los coeficientes y de las elasticidades pertinentes, si bien decisiva para el ejercicio, es difícil de alcanzar en una etapa inicial, dada la debilidad de las bases de datos y la escasez de personal capacitado. Con todo, para manejar eficazmente la economía es indispensable el proceso de obtención de tales magnitudes y la disciplina necesaria para visualizar y cuantificar los tipos de concatenaciones entre sectores. Pueden así elaborarse modelos de diversa complejidad, para señalar los ritmos de oferta y demanda, de consumo público y privado, de ahorro, de inversión, de empleo, de importación, de exportación y así sucesivamente, todo lo cual se desprenderá de las trayectorias básicas señaladas como metas.

El modelo de planificación integral no sólo toma en cuenta el programa de inversiones del sector público, sino también metas presupuestarias basadas en estimaciones de los recursos de dicho sector durante el período, en la inversión proyectada del sector privado, y en los efectos previstos de la política pública sobre dicha inversión. El modelo también puede adaptarse para dar cierta idea de la asignación óptima de los recursos entre el sector público y el privado. En una etapa inicial, en los países del Caribe, un modelo relativamente simple, que abarque cuatro o cinco sectores de producción y consumo, tales como agricultura, industria, servicios apropiadamente desagregados, y minería si es pertinente, podría bastar para una adecuada comprensión de la interconexión económica, y para que las autoridades de planificación seleccionen el instrumental básico de manejo de la economía.

A partir de los grandes agregados generales, el plan entra en el detalle de cada uno de los sectores; estos últimos, a su vez, han preparado sus respectivos programas sectoriales de inversión. De ese modo, se lleva a cabo simultáneamente un proceso de planificación "desde arriba hacia abajo" y otro "desde abajo hacia arriba".

Una vez recibidos los planes sectoriales detallados, las autoridades de macroplanificación pueden evaluar con más precisión los equilibrios. No sólo deben asegurarse de que la oferta de mano de obra corresponda a la demanda, sino también de que se cuente con personal adecuadamente capacitado. No sólo debe haber equilibrio entre las importaciones y las exportaciones; también es decisiva la composición de las importaciones, puesto que, por ejemplo, se precisan bienes de capital importados para sostener la cuantía de la inversión. La inversión sólo es posible si el ahorro es adecuado; pero los ahorros a su vez deben tener movilidad suficiente como para desplazarse hacia los sectores de inversión prioritaria. Si bien algunos de estos equilibrios se establecen mediante el funcionamiento de variables claves de precios, tales como el salario real, el tipo de cambio y el costo del capital, es preciso considerar además otros factores menos tangibles, como por ejemplo el de la confianza.

2. La planificación sectorial

Hasta aquí se ha procurado dejar en claro que la planificación sectorial, para cumplir con sus

objetivos, debe encontrarse dentro de un adecuado marco macroeconómico general. Sin embargo, es preciso también hacer algunas consideraciones sobre la planificación sectorial en sí misma.

Para que los planes tengan real importancia y puedan ponerse en práctica, debe existir un alto grado de consenso entre las propuestas de las autoridades de la planificación agrícola y las necesidades y aspiraciones de los agricultores mismos. El éxito de la política agrícola depende, tal vez en mayor medida que la de otros sectores, de un mayor número de agentes privados y pequeños. Es decisivo, por ello, contar con un cierto consenso respecto de qué ha de producirse, cuál es el ritmo de incremento posible y factible, y cuáles son los impedimentos que deben eliminarse para poder aplicar una determinada política.

A partir de una comprensión del problema y de un cierto consenso, las autoridades de planificación podrán formular proyectos más eficaces y seleccionar instrumentos y políticas más efectivos para estimular su aplicación. (Las políticas de precios adecuadas son, evidentemente, de gran importancia en este sentido). También estarán en mejor posición para defender las políticas y los proyectos en la etapa macroeconómica de la planificación.

La inadecuada selección y preparación de proyectos es factor importante de las demoras y del desperdicio de recursos en la ejecución de los planes sectoriales. Para superarlas es indispensable hacer una evaluación integral de todo el sector. En materia agrícola, esto significa un buen conocimiento de los recursos, de los tipos de suelo y de las consiguientes posibilidades de producción. Debe haber información sobre las diversas perspectivas de desarrollo en aspectos como el forestal, la crianza de animales y los diferentes cultivos. También son necesarios conceptos claros sobre la relativa eficiencia de producir para la exportación o para el consumo interno, sobre la relativa conveniencia de determinados cultivos, y sobre la magnitud de los mercados interno y externo. Deben quedar en claro los aspectos en que la información es insuficiente, y dónde se precisa mayor investigación.

Una vez identificados los proyectos potenciales, será preciso hacer estudios de factibilidad para considerar sus aspectos económicos, técnicos, financieros y organizativos, para finalmente

determinar si sus costos son inferiores al beneficio potencial, y para hacer una escala entre los diversos proyectos posibles. ¿Se cuenta con los insumos indispensables? ¿Qué servicios auxiliares se necesitan? ¿Hay suficientes capacidades humanas y organizativas?

La preparación eficaz de un proyecto exige tiempo y dinero, y además una base mínima de información especializada. Por tratarse esencialmente de un ejercicio multidisciplinario, requiere personal muy capacitado. Con todo, es indispensable para evitar el desperdicio de fondos en la ejecución de proyectos no viables, y lo que es más costoso aún, el subsidio presupuestario de proyectos mal concebidos. Paradójicamente, el riesgo de esto último es mayor cuando se utilizan recursos internos, o cuando se otorga el aval del Estado, puesto que las instituciones donantes de carácter multilateral tienden a evaluar más rigurosamente la factibilidad antes de otorgar sus préstamos. Entre quienes miran con impaciencia el ritmo de crecimiento, sin embargo, se tiende a veces a pensar que los estudios de factibilidad son un impedimento, y existen fuertes tentaciones de soslayarlos.

3. Limitaciones

Antes de finalizar, resultan útiles algunas observaciones sobre dos temas que suelen plantearse para negar la eficacia de la planificación formal cuando ésta se considera en relación con el Caribe. Se trata de la enorme apertura de las economías y de la calidad de los datos con que cuentan las autoridades de planificación.

En economías como las caribeñas, donde la apertura a factores externos es muy grande, la disciplina de la planificación debe enfrentar limi-

taciones mayores que en las economías de mayor tamaño y mayor grado de autosuficiencia. La economía abierta está sujeta a una mayor vulnerabilidad externa, y con ello a mayores incertidumbres; el proceso de planificación debe pues ser más flexible, para poder reaccionar ante imprevistos, y debe prestar mayor atención a la revisión y ajuste de las metas. Al mismo tiempo, los agentes económicos deben tener mayor capacidad de reaccionar en forma rápida, y en lo posible automática, ante los estímulos externos, que presentan tanto oportunidades de expansión como peligros potenciales de contracción. Los mecanismos de precios capaces de reflejar fielmente las tendencias y los impactos del exterior tienen por ello un papel de la mayor importancia en las pequeñas economías abiertas. Sin embargo, recientes tendencias mundiales sugieren que incluso para los países de mayor tamaño la idea de una acción económica autónoma se ha ido transformando rápidamente en un mito.

Respecto de los datos, es evidente que la calidad del proceso de planificación depende en gran medida de la calidad de la información con que cuentan las autoridades competentes. Los técnicos estadísticos suelen opinar que el conjunto de datos debe estar completo antes de proceder a planificar; los economistas, por su parte, parecen conformarse con una información menos completa, si se obtiene con rapidez. En la realidad, no cabe esperar la perfección, sino utilizar en un comienzo los recursos disponibles, con la esperanza de mejorarlos con el tiempo. Debe decirse también que muchos de los países del Caribe no utilizan plenamente la información existente, y que la recolección de datos no es tan sistemática como debiera. La calidad de los datos indudablemente limita el tipo y alcance de la planificación que resulta factible.

III

Síntesis y conclusiones

Finalmente, puede ser útil reiterar algunos de los siguientes puntos principales:

1. Tal como se la define en este trabajo, la planificación debe ser considerada un proceso

dinámico, integrado con la ejecución y con la gestión económica.

2. Exige constantes ajustes e información sobre sus resultados, por lo que puede ser conve-

niente una revisión anual del plan; algunas autoridades, tomando en cuenta esta circunstancia, aplican un plan en permanente renovación.

3. El tipo y grado de detalle del proceso de planificación depende de las circunstancias objetivas de cada país y de su concepto de sus propias necesidades; sin embargo, finalmente están sujetos a la factibilidad y la aplicabilidad.

4. Debe existir necesariamente una relación simbiótica entre cada sector y el marco económico global, de forma que este último sea coherente en relación con las metas y objetivos de los sectores prioritarios, y viceversa.

5. En última instancia, el desarrollo depende de una sucesión de proyectos viables y productivos, tanto en el sector público como en el privado. La preparación de tales proyectos exige tiempo y recursos, por cuanto ocupa personal con diver-

sos tipos de capacitación. Sin embargo, sólo se puede escatimar los gastos en esta etapa corriendo un grave riesgo en relación con la viabilidad del proyecto en el largo plazo.

6. La puesta en práctica y el funcionamiento de los proyectos exige una eficaz capacidad de gestión y una continua vigilancia de sus operaciones, para lograr que se mantenga su viabilidad.

7. La planificación hace uso intensivo de la información, pero para iniciar este proceso no puede esperarse un estado de perfección de los datos. El alcance y la intencionalidad del plan deben considerar las limitaciones de información y adaptarse a las posibilidades existentes, aunque se proyecte mejorar posteriormente la base de datos.

(Traducido del Inglés)