

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP/23

CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION

CEPAL

- * El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, ha sido extraído de: Comisión Económica para América Latina. América Latina: El Pensamiento de la Cepal. Colección Tiempo Latinoamericano. Editorial Universitaria, Santiago 1969.

78-8-1656

CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION

A. LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO¹

I. PROGRAMA DE DESARROLLO Y REGIMENTACION DE LA ECONOMIA

Hay alguna confusión entre el concepto de programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerzas y regularidad al crecimiento de un país. Es cierto que el estado puede abarcar en esta forma una esfera de acción muy dilatada y suplantarlo en gran medida a la iniciativa privada. Pero esto no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo. Más aún, se concibe esa intervención amplia del estado sin tener objetivos definidos de desarrollo, ni haber claro concierto en sus inversiones, así como también podría darse un programa con el mínimo de intervención reguladora del estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede, en realidad, ser muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa que el estado haya de limitarse al clásico «dejar hacer». Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo, pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables. El estado tiene en su poder eficaces instrumentos para hacerlo: La política fiscal y aduanera, la política monetaria y crediticia y los empréstitos internos o externos, sin perjuicio de su participación directa en aquellas inversiones básicas que, por una razón u otra, no son realizables por la empresa privada. Bien manejados, esos pue-

¹De *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363, julio de 1955), vol. I. de la serie «Análisis y proyecciones del desarrollo económico», publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 55.H.G.2), pp. 7-18. [N. ed.]

den ser los instrumentos principales de un programa, pues éste representa la expresión de una política de desarrollo.

En esto también han de evitarse confusiones. Hay dos tipos de intervención del estado. La que se realiza mediante tales instrumentos, creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de ciertas metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer —o ha de abstenerse de hacer— la iniciativa privada. El régimen de permisos de cambio o el control de precios son característicos de este último tipo de intervención. Un buen programa, lejos de fortalecer o hacer indispensable la continuación de este género de acción reguladora de la conducta individual de los empresarios, podría, por el contrario, crear las circunstancias favorables a su eliminación mediante el crecimiento más ordenado e intenso de la economía.

La técnica de la programación es un campo muy extenso. Aquí sólo trataremos, en general, de la técnica preliminar de un programa y se hará un comentario de los problemas que abarca.

2. LAS METAS DE CRECIMIENTO Y LAS INVERSIONES

El primer problema en la técnica de elaboración de un programa consiste en determinar cuáles son las metas de crecimiento posibles para una economía dada. Semejante cuestión no puede resolverse sin una previa revisión de los hechos pasados y de las posibilidades presentes, y tiene que ser el resultado de un análisis laborioso. En primer lugar, es necesario examinar la manera como el país ha evolucionado en los últimos años, y los factores dinámicos que han actuado en su desarrollo, para hacer lo que se podría llamar el diagnóstico de la economía nacional. Importa especialmente determinar la tasa de crecimiento que se ha obtenido en el periodo más reciente así como el esfuerzo realizado por la economía para alcanzarla. Por otra parte, habrá que estudiar las probables tendencias futuras y las posibilidades de que varíen o persistan los factores internos y externos que han actuado en el último periodo. El conjunto de estos elementos permitirá apreciar las potencialidades del crecimiento de la economía y señalar el grado de esfuerzo necesario para alcanzar diversas tasas de desarrollo.

Son variadas las posibilidades a que puede llegarse por obra de un análisis como el esbozado en el párrafo anterior. Es muy factible que, en razón de circunstancias internas o externas favorables, el país haya alcanzado una tasa de crecimiento que puede considerarse satisfactoria, pero que sea poco probable la continuación de esas tendencias favorables. En este caso el objetivo de un programa podría ser la continuación del desarrollo al ritmo alcanzado con anterioridad, lo que

necesariamente significaría un mayor esfuerzo de parte del conglomerado económico. Otra posibilidad es la de aumentar el ritmo de crecimiento económico por no considerarse satisfactorio el obtenido hasta el presente, o porque se piense que la economía puede permitirse un esfuerzo más acentuado o puede lograr una mejor ordenación y distribución de sus recursos. Ambos casos son tal vez los más típicos en los países latinoamericanos.

De todos modos, el estudio de las tendencias recientes en el desarrollo de un país y el de sus posibilidades futuras presentarán probablemente varias alternativas de crecimiento correspondientes a grados diferentes de esfuerzo. Uno de los factores determinantes de la apreciación de las diversas alternativas es el monto de las inversiones necesarias para que esas tasas se logren en la práctica.

El cálculo minucioso para llegar al monto de estas inversiones exigirá gran trabajo. Pero hay procedimientos de simplificación que, apoyándose también en la experiencia pasada de la economía de un país, permiten obtener una primera aproximación de la cuantía de estas inversiones. Se basan estos procedimientos en la relación que ha habido en un período representativo entre el capital existente y el ingreso. Esta relación dará aproximadamente la cantidad de nuevas inversiones que se requieren para lograr un determinado incremento de ingreso. Así, en el conjunto de América Latina puede estimarse —según la experiencia posterior a 1935— que a fin de conseguir un aumento de 1 por ciento en el ingreso debe destinarse alrededor del 2,3 por ciento del ingreso a inversiones de capital, aparte de lo que hay que invertir en compensar la pérdida o desgaste del capital existente.

Con el coeficiente derivado de estas relaciones es posible calcular, en una primera aproximación burda, la cuantía del ingreso que se obtendría de año en año según cada tasa de crecimiento, así como el monto de las inversiones que se requerirían anualmente para conseguirlo. De esta manera se formulan las proyecciones del ingreso y las inversiones teniendo en cuenta la experiencia pasada. Estas proyecciones, por su mismo carácter, son generales o globales. Después habrá que calcular proyecciones por sectores de la economía, con estimaciones más detalladas del capital necesario en cada uno de ellos, que permitirán rectificar a su tiempo las proyecciones generales de la inversión. Pero esto viene en una etapa más avanzada de la programación; mientras tanto, habrá que seguir trabajando con las proyecciones generales.

Cabe volver ahora al tema anterior. Se estaba considerando el caudal de inversiones que requería cada tasa alternativa de crecimiento. Aquí se encuentra el primer límite en las diversas posibilidades que

tienen por delante los economistas encargados de un programa. Para llegar a una más alta tasa de crecimiento habrá que aumentar el coeficiente de inversiones. Significa ello un aumento correlativo del ahorro, que no podría lograrse sin comprimir el consumo presente. Es fácil imaginar en las cifras cómo, restringiendo en tal o cual medida el consumo medio por habitante, podría elevarse el coeficiente de inversiones, con lo cual en muy pocos años se lograría acrecentar el ingreso y devolver nuevamente al consumo lo que ha perdido, para hacerlo crecer después con mayor intensidad que antes. El caso numérico de la aceleración del crecimiento es de muy sencilla concepción. Pero traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables. En primer lugar, la preferencia por el consumo presente es muy fuerte y no es fácil que la población acepte cambiar sus costumbres de consumo y ahorro, salvo que varíe sensiblemente la cuantía del ingreso o de su distribución entre los distintos grupos sociales. Esta actitud es tanto más comprensible en países como los de América Latina, en que el nivel de consumo —aunque haya venido aumentando en proporción no desdeñable— sigue siendo muy bajo, si bien la forma de distribución del ingreso no dejaría de admitir un coeficiente de ahorro de los grupos de altas entradas mucho mayor de lo que es en realidad. En segundo término, una presión muy fuerte sobre el consumo puede dar por resultado que éste descienda hasta un nivel que esté por debajo de la capacidad instalada de las industrias de consumo, y que se pierda de esa manera el estímulo de este importante sector de la producción.

Estas dificultades prácticas constituyen una de las razones fundamentales por las que en general se considera necesario un complemento de capital extranjero para alcanzar una tasa de crecimiento más alta. La otra razón se examinará más adelante. La aportación complementaria del capital extranjero en un programa de desarrollo suele encararse como un arbitrio de orden transitorio, que permita llegar a una tasa más alta de crecimiento sin disminuir el consumo presente. Su transitoriedad estriba en esta consideración simple: hay que hacer crecer más rápidamente el ingreso con la aportación de capital extranjero, hasta que dicho ingreso alcance un nivel a partir del cual puedan cubrirse con ahorro propio, y sin nuevas aportaciones exteriores, todas las inversiones necesarias para seguir creciendo a un más alto ritmo de desarrollo. Desde este punto de vista, el capital extranjero tiene por objetivo la creación de condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio. Al tiempo necesario para pasar del coeficiente ini-

cial al coeficiente de ahorro exigido por la mayor tasa de crecimiento elegida como meta, se le llamará período de transición de un programa.²

Dicho de otro modo, el capital extranjero deberá hacer posible la elevación del coeficiente de ahorro de un país sin necesidad de comprimir el consumo presente de su población. Pero si será indispensable restringir el crecimiento del consumo futuro a medida que aumenta el ingreso; de los incrementos del ingreso que se vayan logrando con la mayor capitalización deberá dedicarse al ahorro una proporción mayor que antes; si no fuera así, si se siguiera con el mismo coeficiente de ahorro, se haría indispensable continuar indefinidamente con la afluencia de capitales extranjeros para mantener la mayor tasa de crecimiento que se desea. Esto sería difícilmente practicable por varias razones, entre ellas por la carga creciente de remesas al extranjero, que sólo podría soportarse en la hipótesis de que la corriente de capitales extranjeros creciera sin interrupción, no sólo para cubrir el déficit de ahorro nacional sino también para contribuir al pago de dichas remesas.

Entre esta hipótesis de un aumento continuo e indefinido en la cantidad de capital extranjero y aquella otra de compresión del consumo para acelerar el crecimiento prescindiendo de ese capital, caben distintas hipótesis intermedias. Todo depende de la proporción del incremento de ingreso que se destine al ahorro durante el período de transición: cuanto más grande sea esta proporción y más rápidamente se aproxime el ahorro propio de un país al coeficiente de ahorro correspondiente al mayor coeficiente de inversiones, tanto menor será la cuantía del capital extranjero que se necesite para llegar a este objetivo. Hay aquí también consideraciones de practicabilidad, en las que, como en el caso anterior, son inevitables los motivos de carácter político y social conjuntamente con los económicos. Corresponde al técnico en programación presentar con toda objetividad las distintas posibilidades para facilitar las decisiones de las autoridades responsables de un programa. Pero no sólo hay que considerar este aspecto, sino también el de la sustitución de importaciones o aumento de exportaciones: no basta que haya ahorro interno, es indispensable conseguir también la posibilidad de su transformación en bienes de capital importados.

² Esta manera de enfocar la aportación de capital extranjero como un hecho transitorio debe entenderse como un recurso metodológico y no como un principio de política económica. Es perfectamente concebible que, después del llamado período de transición de un programa, pueda ser conveniente la afluencia del capital extranjero, lo que haría posible alcanzar una mayor tasa de crecimiento y la incorporación de nuevas técnicas.

3. NECESIDAD INELUDIBLE DE AUMENTAR EL COEFICIENTE DE AHORRO PROPIO

Se decía hace un momento que el coeficiente de ahorro propio tenía que subir hasta cubrir todas las inversiones requeridas por la mayor tasa de crecimiento. Esto constituyó uno de los puntos más delicados de la política de desarrollo, en virtud de cierta persistencia en los módulos del consumo y ahorro a que se ha hecho referencia antes. No podría por ello confiarse en exceso en que el coeficiente de ahorro va a subir espontáneamente a raíz de los incrementos de ingreso graduales y moderados que se lograrían con un programa. Los grupos de menores ingresos tenderán a mejorar su nivel de vida a consecuencia del incremento de sus entradas, y es muy poco lo que puede esperarse de su contribución al ahorro. Los de altos ingresos son los que tienen mayores posibilidades de ahorrar y, sin embargo, también influirán en esos grupos la tendencia a elevar su consumo y a crear nuevos hábitos de vida suntuaria. Estas dificultades para incrementar el ahorro interno han llevado en algunas ocasiones a remplazar al ahorro voluntario por medios inflacionarios de financiamiento que se traducen en una disminución del ingreso real para los sectores más pobres y numerosos de la población. A juzgar por las experiencias de algunos países de América Latina, las consecuencias han sido que se ha aumentado el coeficiente de ahorro a base de un costo social sumamente elevado o que se han creado peligrosas condiciones de inestabilidad interna y externa, situaciones ambas que, a la larga, han repercutido negativamente en el desarrollo.

Corresponde, pues, a la técnica de programación discutir acerca de los medios de que dispone el estado para obrar sobre el coeficiente de ahorro, en función de los datos disponibles acerca de la composición del ingreso. Algunos ejemplos podrán servir para ilustrar mejor estas posibilidades. Hay que tener en cuenta que una parte considerable de la capitalización privada se realiza por la reinversión de los beneficios que las firmas o empresas retienen en su poder en vez de distribuirlos. El estímulo a este tipo de ahorro podría ser muy eficaz y sin duda que el sistema impositivo podría darlo de un modo decisivo al reducir o eliminar el gravamen al ingreso que se invierte. La política fiscal tiene en esto uno de sus objetivos más importantes dentro de un programa de desarrollo. Podría emplearse así el instrumento fiscal para alentar el ahorro de los empresarios antes de que el ingreso pase al ámbito del consumo, pero podría también emplearse directamente el impuesto para desalentar el consumo, sobre todo en los grupos de altos ingresos, en la medida en que no hayan preferido la inversión. Si el coeficiente de ahorro de estos grupos es relativamente bajo, y esta

forma de desalentar el consumo no tiene la virtud de aumentarlo, la política fiscal podría contribuir en forma notable a hacerlo, si es que dedica a las inversiones una parte considerable del impuesto con que grava esos ingresos; de esta manera, el estado consagraria a la inversión recursos que de otro modo se habrían entregado al consumo. Más aún, se concibe que estas inversiones se hagan también por causas particulares si los recursos así obtenidos se pusieran a disposición de los empresarios que sepan invertirlos, en vez de acudir a los consabidos expedientes inflacionistas en el sistema bancario.

4 Sin embargo, el instrumento fiscal puede también emplearse en sentido adverso al desarrollo. El crecimiento excesivo de los gastos corrientes del estado en relación con el ingreso de un país podría influir desfavorablemente sobre el coeficiente de ahorro de la población y resentirse así el ritmo de crecimiento. Es muy difícil trazar una línea neta de separación entre lo que es o no excesivo en esta materia. Es evidente que hay una gran necesidad de servicios del estado en América Latina, pero es igualmente imperiosa la necesidad de incrementar el consumo de bienes y de ciertos servicios privados. De ahí que las variaciones en la proporción de los servicios del estado en relación con el ingreso total debe examinarse con toda atención. Un programa tiene que basarse en determinado supuesto acerca del ritmo de crecimiento de los gastos del estado en relación con el del ingreso y si la realidad se aleja sensiblemente de ese supuesto será forzoso revisar dicho programa.

Hechos de esta naturaleza suelen estar determinados por motivos ajenos al desarrollo económico. Sin embargo, el análisis del desarrollo y la proyección de las consecuencias de esos hechos sobre el ritmo de crecimiento económico acaso pudieran contribuir con su fuerza persuasiva a que la política de gastos fiscales no se considere con independencia de los problemas de crecimiento de un país.

4. LIMITACIONES AL CRECIMIENTO IMPUESTAS POR LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR

Debe examinarse ahora otro problema que se plantea en la técnica de programación. Se señaló antes que uno de los motivos para acudir al capital extranjero estaba en las dificultades prácticas de comprimir el consumo para aumentar el ahorro. Sin embargo, aunque se pudieran vencer estas dificultades, sobrevendrían otras, pues el ahorro adicional que así se consiguiera tendria que transferirse al exterior para adquirir bienes de capital, en menoscabo de la importación de otros bienes. Conviene dilucidar este punto por su importancia práctica. Si el coeficiente de importaciones dentro de la inversión total fuese

igual al coeficiente de importaciones dentro del total del consumo, no habria escollo alguno para emplear en bienes de capital extranjeros el incremento de ahorro. En ese caso, el ahorro adicional se repartiria entre los bienes de capital importados y los de produccion interna, en la misma proporcion en que el sacrificio del consumidor se haria sobre bienes nacionales e importados. Pero no sucede asi aun en los paises latinoamericanos que han dado fuerte impulso a las industrias de bienes de capital; el coeficiente de importaciones en la inversion es mucho más alto que el coeficiente de importaciones en el consumo. De ahí que la disminucion del consumo en favor del ahorro no disminuya las importaciones tanto como las aumenta el crecimiento de las inversiones. De esto se derivan dos consecuencias importantes: por un lado, el mayor ahorro y su transferencia al exterior debilita la demanda interna en las industrias de consumo, sin que ello se compense con un aumento correlativo de la demanda de bienes de capital producidos internamente; y por otro, aumentan las importaciones. Ambas consecuencias son dos aspectos del mismo fenómeno, como que la deficiencia que surge en la demanda interna es de igual magnitud que el exceso que aparece externamente en las importaciones.

Esto último es lo que aquí toca considerar. El desplazamiento de ingresos del consumo a la inversión significa importaciones adicionales. Se concibe la posibilidad de que puedan restringirse importaciones innecesarias para compensar este aumento, pero aparte de que esto no ocurre espontáneamente, sino que requiere la intervención selectiva del estado, el margen para hacerlo puede resultar muy limitado en países en que ya se han impuesto fuertes restricciones al crecimiento de las importaciones por haber éstas colmado la capacidad para importar. Así sucede en algunos países latinoamericanos. Sin embargo, éste es sólo un aspecto de otro problema más general: el de las limitaciones que la capacidad para importar impone al crecimiento económico. Aun cuando este incremento de las importaciones de bienes de capital se compense con la disminución de otras o se acuda para ello al capital extranjero, sólo se habrá eliminado una dificultad transitoria. Quedaría en pie un obstáculo de la mayor importancia en el desarrollo económico: al crecer el ingreso por habitante, las importaciones tienden generalmente a aumentar más que la capacidad para importar. Esta disparidad hace inevitable la sustitución de importaciones por producción interna a fin de que pueda continuar el crecimiento del ingreso con un ritmo adecuado al de la capacidad para importar.

Un programa de desarrollo requiere determinar el monto de las sustituciones que deberán hacerse a fin de que sea posible una determinada tasa de crecimiento del ingreso. Para ello hay que hacer dos

órdenes de cálculos hipotéticos: de una parte, es preciso determinar cuál será el probable crecimiento de las necesidades de los bienes que se importan mediante una serie de proyecciones a que después se hará referencia; de otra hay que hacer estimaciones del probable crecimiento de la capacidad para importar, en función de las exportaciones y sus precios relativos y de la cantidad de capital extranjero que se considera necesario para la realización del programa. En vista del eventual aumento de aquellas necesidades y de la tendencia de la capacidad para importar, la diferencia entre ambas estimaciones dará la cantidad de importaciones a sustituir. Se presentarán distintas alternativas en la elección de las sustituciones más convenientes, o en la decisión, en ciertos casos, acerca de si conviene extremar el esfuerzo de sustitución de importaciones o promover las exportaciones. Aparte de otras consideraciones, el criterio fundamental deberá ser el incremento de ingreso que se logra en las distintas alternativas: cuanto mayor sea el incremento que se obtenga con una cierta adición de capital, tanto mayor será la masa de bienes y servicios disponibles para la colectividad. Como sobre esto se volverá a su tiempo, sólo cabe recordar aquí que el cálculo de las sustituciones —asi como otras estimaciones básicas de un programa— se apoya en hipótesis. Estas hipótesis tienen que hacerse cuidadosamente teniendo en cuenta los hechos pasados y las perspectivas futuras, pero es ocioso señalar que podrán o no cumplirse. Es necesario, pues, introducir en un programa elementos de flexibilidad que le permitan adaptarse a los cambios sin afectar —o afectando lo menos posible— sus objetivos primordiales.

5. LAS PROYECCIONES DE LA DEMANDA EN FUNCION DE LA TASA DE CRECIMIENTO

El problema que se acaba de mencionar forma parte de un conjunto más vasto y se ha separado de ese conjunto por ciertas características diferenciales que le atribuyen especial significación. Ese problema general atañe a la estimación del crecimiento de la demanda de bienes y servicios a fin de calcular la cuantía de las inversiones en los distintos sectores de la actividad económica y en las distintas ramas de cada sector.

Las proyecciones generales ofrecen una primera aproximación de la cuantía del capital necesario para alcanzar una determinada tasa de crecimiento con su correspondiente coeficiente de inversiones. Se trata ahora de llegar a una segunda aproximación, realizando estimaciones del capital necesario por sectores. Hecho esto, habrá que ajustar el primer cálculo o ajustar la tasa de crecimiento. En esta forma, de las

proyecciones generales del ingreso y las necesidades totales de capital se pasa a las proyecciones por sectores. Sólo entonces habrá llegado el momento de realizar cálculos más elaborados con la intervención de especialistas en las distintas actividades. Para que éstos puedan trabajar cumplidamente, es indispensable presentarles en forma clara y precisa lo que en cada una de ellas ha de alcanzarse en función del crecimiento probable de la demanda y del capital disponible para satisfacerla.

A tal altura ya es posible ver con más claridad el juego de las proyecciones. No podría entrarse a proyectar hacia el futuro el probable crecimiento de la demanda en cada sector de la actividad económica sin haber determinado antes la tasa de crecimiento general que se desea alcanzar. Según sea el grado de intensidad en el crecimiento del ingreso por habitante que se tenga por meta, así será la forma e intensidad con que deberá preverse el crecimiento de la demanda por sectores. Debe irse, pues, de lo general a lo particular, de arriba abajo, según la expresión gráfica que se usa, para volver, después y de nuevo, a las proyecciones generales e introducirles los ajustes necesarios.

Si la demanda futura creciera proporcionalmente al consumo presente, su cálculo sería muy sencillo; bastaría con aplicar a cada sector la tasa de crecimiento de la proyección general. Pero es evidente que no sucede así. Dado un incremento de ingreso es distinta la intensidad de aumento de la demanda de los diversos bienes y servicios. En unos la demanda crece más que el ingreso, en otros, tanto como el ingreso, y en una tercera categoría, menos que el ingreso. Esto obliga a calcular los coeficientes de elasticidad de la demanda según los principales grupos de bienes y servicios, tarea nada fácil si se tiene en cuenta la precariedad de las estadísticas latinoamericanas. Lo mismo cabría agregar en cuanto al cálculo de las necesidades de capital en los diversos sectores.

Al ir describiendo en esta forma somera los principales problemas de la técnica de programación, se responde simplemente a un prurito de claridad expositiva, sin que ello signifique que, en la práctica, estos problemas hayan de considerarse en el mismo orden sucesivo. En realidad, una vez determinada la tasa de crecimiento, habrá que avanzar en ellos con la coordinación impuesta por su propia interdependencia. Así, el cálculo de las necesidades de capital a que se acaba de hacer referencia no puede efectuarse separadamente del análisis de la disponibilidad de mano de obra y su productividad. Es éste otro de los problemas que deben considerarse en el presente estudio y que se aborda en seguida.

6. LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESPLAZAMIENTO DE MANO DE OBRA

En el desarrollo económico hay dos grandes etapas que distinguen este proceso entre países de un menor grado de desarrollo y países que han alcanzado ya un más alto nivel. Por la misma forma peculiar en que ha venido penetrando el progreso técnico en los países menos desarrollados, las actividades primarias de América Latina, excepto la mayor parte de las actividades exportadoras, se caracterizan en general por abundancia de mano de obra y escasez de capital —ambas en sentido relativo— y baja productividad. Se observa así una elevada proporción de mano de obra en tales actividades primarias. Conforme se va propagando en ellas el progreso técnico, disminuye gradualmente esta proporción. La mano de obra de las actividades primarias se desplaza a la industria, al comercio, el transporte y los servicios. En estas otras actividades la densidad de capital por persona empleada suele ser más alta que en las actividades primarias, con la diferencia consiguiente de productividad de la mano de obra. Por lo tanto, al desplazarse la población trabajadora de actividades de menor productividad a otras de mayor productividad, aumenta la productividad media en toda la economía, aunque no haya mejorado en ninguno de los sectores. Por ejemplo, basta que el incremento de la población que no encuentra trabajo en las actividades agrícolas se desplace a esas otras actividades más productivas para que aquel efecto se cumpla. Pero en la realidad este proceso va acompañado de una mejora en la productividad de los distintos sectores. Así, la transferencia de población activa del sector de actividades primarias se intensifica conforme se puede producir allí la misma cantidad de producto con menos cantidad de gente. Lo mismo ocurre en los demás sectores, aunque con variable amplitud, y en tal forma estos efectos se superponen a los de mera transferencia y ambos confluyen en el mayor incremento de la productividad.

Ahora bien, dado el grado de avance de la técnica productiva, hay una proporción de población activa en las actividades primarias más allá de la cual no podría continuar su disminución sin perjudicar la adecuada relación entre la producción de los distintos sectores; la asimilación completa de la técnica en las actividades primarias ha permitido ya hacerles rendir todo el sobrante virtual de mano de obra que existía en ellas. Se habrá cumplido así la primera etapa del desarrollo económico.

En la segunda etapa ya no hay grandes desplazamientos. Existe una cierta homogeneidad técnica en todas las actividades de la economía, compatible con el grado de adelanto que la técnica ha alcanzado en sus distintas ramas. Habrá desde luego ciertos desplazamientos

debidos a la distinta intensidad con que la técnica sigue avanzando en esas distintas ramas y a la forma desigual en que crece la demanda. Pero habrán desaparecido aquellos desplazamientos masivos y unilaterales desde las actividades primarias hacia otras actividades. Ya no habrá aumentos notorios de productividad por la mera transferencia de mano de obra, sino por el aumento de su destreza y de la densidad de capital en los distintos sectores y ramas.

Los países de América Latina se encuentran en la primera etapa, si bien algunos de ellos se están aproximando a su fin para entrar gradualmente en la segunda. Quiérese decir que tienen un problema de transferencia de mano de obra, principalmente de la agricultura a la industria, el comercio, el transporte y los servicios. Por lo tanto, hablando en términos generales, el potencial humano no suele ser un factor limitativo del desarrollo, al menos en su cuantía global; el factor limitativo está en el capital necesario para liberarlo de las actividades de baja productividad y aumentar a la vez la productividad en los demás sectores mediante el aumento de la densidad de capital.

Esta es una de las principales razones que aconsejan la elaboración de un programa de conjunto a fin de coordinar y hacer compatibles los programas parciales. En efecto, ¿cómo sería posible proponerse el aumento de la productividad por hombre en la agricultura si no se considerara al mismo tiempo la forma de reabsorber en otras actividades la mano de obra que la agricultura no esté en condiciones de retener con su propia expansión? Y desde otro ángulo diferente: ¿cómo podría pensarse en acelerar el desarrollo industrial si no se sabe qué cantidad de mano de obra podrá extraerse de la agricultura o de amplias categorías de servicios personales de bajo rendimiento económico?

El problema consiste esencialmente en esto: dado el crecimiento probable de la demanda en las distintas actividades y el probable incremento de productividad que en cada una de ellas pueda lograrse mediante el aumento de la densidad de capital, será necesario determinar en qué forma tendrá que distribuirse la mano de obra por actividades, qué transferencias ocurrirán y cómo y dónde se observará la población transferida.

7. LA PRODUCTIVIDAD Y LAS POSIBILIDADES DE INVERSION EN UN PROGRAMA

La solución de este problema requiere dilucidar previamente el concepto de productividad y la influencia que sobre ella ejerce el capital. Se trata de un concepto básico en la programación del desarrollo; en efecto, adoptada una determinada tasa de crecimiento a alcanzar en un tiempo determinado, y calculado el capital necesario en una prime-

ra aproximación, es preciso trazar un criterio orientador en la distribución del capital entre los distintos sectores y entre las distintas ramas de cada sector de la actividad económica. Se tiene una estimación, desde luego, del crecimiento de las necesidades de bienes y servicios en esos distintos sectores y ramas. En la satisfacción de tales necesidades caben distintas opciones y la productividad es uno de los elementos de juicio más importantes para elegir entre ellas, aunque no el único.

Preséntanse dos tipos de posibilidades. En el primero, las necesidades pueden satisfacerse por la producción interna y las importaciones, y es sabido que no todos los bienes que ahora se importan podrán seguir trayéndose de afuera debido a que la capacidad para importar crece menos que la demanda de bienes importados. Hay necesidad de realizar sustituciones y para ello se encuentran distintas posibilidades. ¿Se va a emprender o aumentar la producción de tal o cual alimento en vez de tal o cual materia prima o producto manufacturado? ¿Cuál será el criterio selectivo, si es que se desea lograr el máximo de incremento del ingreso, dado el incremento que se calcula en el capital disponible y el potencial humano? Tal es el primer tipo de posibilidades que ha de examinar el economista que tiene a su cargo el programa.

El segundo —aunque el problema ya no se extiende aparentemente a todo el ámbito de la economía, sino que concierne a cada una de sus ramas particulares— tiene una estrecha conexión con el caso anterior. El problema es éste: suele haber distintas soluciones para producir un determinado bien o servicio, a las cuales corresponden distintas densidades de capital por persona empleada. ¿De qué criterio valerse para conseguir que la serie de inversiones así realizadas traiga consigo el máximo de incremento de producto?

La discusión de este aspecto requiere tener presentes las dos formas principales de la productividad: la productividad por persona activa y la productividad por unidad de capital. Para aumentar el producto unitario en cualquiera de las dos formas mencionadas se requiere en general aumentar la densidad de capital por hombre. Pero este aumento no suele tener los mismos efectos sobre el producto por hombre que sobre el producto por unidad de capital. Desde el punto de vista de la economía, el objetivo final de la evolución técnica es acrecentar cada vez más el producto por hombre, esto es, reducir la cantidad de trabajo por unidad de producto. Sin embargo, para conseguir un incremento de producto por hombre de una determinada magnitud, pueden requerirse incrementos de capital de muy distinta intensidad. La situación óptima sería aquella en que un determinado incremento

del producto por hombre se alcanzara con un aumento minimo de capital, lo que evidentemente significa también un incremento al máximo del producto por unidad de capital. Pero ya sea por razones inherentes al mismo proceso de innovaciones técnicas o porque éstas se enderezan principalmente a lograr el más intenso aumento que sea posible en la productividad del trabajo, no sólo son concebibles sino que tienen gran importancia, en los países económicamente más desarrollados, incrementos de capital que no traen consigo un aumento en la productividad del mismo o que incluso ocasionan una disminución del producto obtenido por unidad de capital.

En los Estados Unidos el producto por unidad de capital, no obstante continuas fluctuaciones en cortos periodos, debidas a factores de otra índole, tiende más bien a permanecer constante. Esto parecería indicar que los efectos de las innovaciones técnicas que propenden a aumentar el producto por unidad de capital han sido compensadas por las que tienen el efecto contrario³.

Es éste uno de los puntos más interesantes de la dinámica del desarrollo. Si el empresario capitalista se guiara por el criterio de buscar de preferencia aquellas inversiones que tienden a lograr incrementos de productos unitarios proporcionalmente mayores que el incremento del capital y conseguir así el máximo inmediato de producto para la economía en su conjunto, no pasaría a inversiones de otro tipo. Sin embargo, empujado por las innovaciones técnicas y teniendo a su disposición una oferta grande de capital, no tiene por qué seguir un orden semejante. Si tales innovaciones le permiten aumentar la productividad de la mano de obra reduciendo el costo y acrecentando su utilidad, las realizará sin preocuparse del producto por unidad de capital. Esta forma de proceder lleva en sí profundas consecuencias dinámicas, puesto que, al aumentar así la productividad del trabajo, tienden a elevarse los salarios, con la consiguiente atracción de mano de obra de actividades en que el producto por hombre es más bajo, aunque sea mayor el producto por unidad de capital. Es así como estas actividades, a su vez, se ven forzadas en muchos casos a buscar procedimientos que aumenten la productividad del trabajo y les permitan pagar salarios competitivos, aunque esto signifique disminución del producto por unidad de capital. En un estado rudimentario de la téc-

³ Una explicación del mismo fenómeno más conforme con la teoría tradicional sería la siguiente: debido a que el factor capital ha tendido a crecer con mayor rapidez que el factor trabajo, y en virtud de la ley de los rendimientos decrecientes, la productividad del capital tendería a bajar a largo plazo. El hecho de que las estadísticas revelen que en la práctica esta productividad ha permanecido constante se explicaría porque los procesos tecnológicos han compensado la tendencia al descenso de la productividad del capital.

nica productiva, en que el capital por hombre es exiguo —situación todavía general en la agricultura latinoamericana de consumo interno y en la artesanía— el producto por unidad de capital es relativamente alto. Al propagarse la técnica moderna se irá reproduciendo ese proceso, y para acrecentar la productividad del trabajo tendrá que bajar el producto por unidad de capital. Ello ocurre, por ejemplo, en la mecanización de la agricultura; pero esto mismo ejemplifica acerca de los factores compensatorios pues, por otro lado, la evolución de la técnica agrícola ofrece continuos nuevos procedimientos para aumentar el producto por unidad de tierra y de mano de obra con cuantía relativamente escasa de capital.

Esa evolución histórica de la técnica y sus consecuencias en el proceso económico se ha operado en los países más desarrollados. Se ha llegado así a los avances técnicos actuales. Pero en los países menos desarrollados no tienen por qué seguir la misma evolución gradual. Tienen esa técnica por delante y no podría pretenderse que sigan todas las etapas de su desenvolvimiento. Carecen del capital necesario para lograr assimilar esa técnica y, aunque lo tuvieran, no podrían absorberla rápidamente en toda su complejidad. América Latina tenía en 1953 un ingreso medio de 247 dólares de 1950 por habitante; habida cuenta de los cambios monetarios, habría que retroceder a 1840 para encontrar una cifra semejante en los Estados Unidos. Pero en aquella época el capital por persona era allí de apenas 505 dólares en tanto que ahora es de 3.330 dólares, todo en moneda de 1950. Por lo tanto, los países latinoamericanos, así como el resto del mundo menos desarrollado, con un ingreso equivalente al de hace más de un siglo, se ven frente a los resultados de una evolución técnica que exige esa elevada necesidad de capital por persona.

Esto impone la exigencia de un esfuerzo muy intenso de capitalización. Pero no podría llenarse ese esfuerzo y conseguir densidad y la correspondiente productividad en el breve lapso de algunos años. Sólo podrá disponerse de un capital inferior al correspondiente a tal densidad y, en consecuencia, el examen del incremento de capital necesario para obtener un determinado aumento del producto por hombre empleado toca a uno de los aspectos más importantes en la programación del desarrollo.

Aquí se llega a las inversiones alternativas en una determinada rama de la actividad, a que se hizo referencia antes. Para la misma rama pueden darse inversiones de distinta densidad: unas con densidad muy alta y también muy alta productividad por hombre, en las que, sin embargo, el producto por unidad de capital es más bajo que el que cabría conseguir en las demás, así como en el resto de las actividades

de la economía. Es claro que si hubiera capital suficiente para llegar a la mayor densidad en todas las actividades, la solución estaría dada; pero como no es así, la obtención del máximo de ingreso en el conjunto de la economía recomendaría adoptar en determinados sectores soluciones de mayor producto por unidad de capital aun cuando se sacrificaran aumentos del producto por hombre.

Sin embargo, no siempre es dable encontrar alternativas de este tipo, por lo mismo que la investigación tecnológica de los países en que el capital es relativamente abundante está orientada a conseguir economía de mano de obra más bien que economía de capital.

Conviene abrir aquí un pequeño paréntesis para ilustrar lo que se acaba de decir acerca de la evolución de la técnica. Una autoridad briliante en transportes hacia notar recientemente cómo la asimilación, en países menos desarrollados, de las formas de construcción de carreteras de países como los Estados Unidos significaría un costo imposible de sobrellevar en la actualidad por muchos de aquéllos. La evolución de la técnica del automotor, con la abundancia de capital de aquel país, ha llevado a vehículos de mayor peso y velocidad, y ello ha planteado nuevos problemas a la técnica de la construcción de carreteras, con el consiguiente aumento de inversiones por unidad de superficie. Es ésta una nueva manifestación de aquella notoria discrepancia entre el bajo ingreso por habitante en los países menos desarrollados y el elevado monto de las inversiones exigido por la técnica productiva moderna.

Así pues, las circunstancias pueden llevar a la necesidad de adoptar soluciones que signifiquen un producto por unidad de capital muy inferior al de otras inversiones nuevas, por no existir la posibilidad de optar por otras en la misma rama de la economía. Por otro lado, las formas técnicas que representan una gran densidad de capital unida a un alto producto por persona atraen al empresario latinoamericano lo mismo que al empresario típico de la evolución capitalista. Pero en esta evolución capitalista el proceso de avance técnico fue gradual y progresivo, en tanto que los países menos desarrollados, al encontrarse frente a esa técnica avanzada, tratan de absorberla en cuanto significa la perspectiva de mayores utilidades. Se da con relativa frecuencia el caso de empresarios que, al disponer individualmente de recursos suficientes, optan por esas alternativas de gran densidad, mientras que la economía en su conjunto sólo dispone de capital para una densidad mucho más baja. Por esta misma escasez de capital, no se cumple o sólo se cumple débilmente aquel efecto dinámico que el empresario tuvo en los grandes países al provocar la elevación de los salarios en el resto de la economía; y el capital disponible no se distribuye en la forma conducente a dar el máximo incremento de producto.

Es indudable que no se llega así a la distribución más económica del escaso capital existente. Es pues aconsejable en un programa de desarrollo considerar con toda atención este problema, sobre todo en los casos en que el estado realiza directamente las inversiones o las orienta a través de la política aduanera, fiscal o crediticia.

La misma importancia reviste aquel otro género de posibilidades que ya no se plantean dentro de una misma rama de la actividad, sino entre distintas ramas, especialmente en lo que concierne a la sustitución de importaciones. Por supuesto que se impone aquí también la consideración del producto por unidad de capital, pero con características particulares que se exponen en seguida.

Ante todo, si para que un país crezca con un ritmo dado es indispensable una determinada cuantía de sustituciones, habrá que elegir aquellas que representan también el más alto producto por unidad de capital.

Sin embargo, podría ocurrir que, a medida que se avanza en las sustituciones, vaya declinando el producto unitario hasta ser inferior al que se obtiene en las nuevas inversiones realizadas en el resto de la actividad interna. En tal caso, sólo quedaría la posibilidad de realizar exportaciones siempre que se lograra un producto unitario superior al de esas actividades sustitutas. De no existir esas posibilidades, la baja del producto por unidad de capital sería una consecuencia necesaria de la continuación del crecimiento. Mientras este fenómeno venga acompañado de una productividad cada vez mayor de la mano de obra, no habría motivos de gran preocupación. Pero el caso sería distinto si a la par que declina el producto por unidad de capital se resiente el producto por hombre. No es ésta una hipótesis arbitraria, sino un hecho que podría ocurrir si se extiende la actividad sustitutiva en países que no tienen mercado suficiente para absorber la producción proveniente de inversiones de gran densidad. Por lo tanto, la estrechez de los mercados ha de contarse entre los principales obstáculos al desarrollo económico a partir de ciertos límites, no muy amplios en algunos casos.

Todo lo que acaba de expresarse muestra que el análisis de la productividad es de importancia primordial en un programa de desarrollo. A pesar de ello, es muy poco el material analítico de que se dispone en los países latinoamericanos para abordar este asunto. En este tema se requiere un esfuerzo más sostenido de elaboración y análisis para dilucidar mejor los problemas de desarrollo económico.

8. LA NEUTRALIDAD DE LA TÉCNICA DE PROGRAMACION

En las páginas anteriores se ha hablado con frecuencia de las soluciones alternativas que el economista encargado de la preparación de un

programa deberá plantear con toda objetividad a las autoridades responsables de ese programa y a las cuales corresponde tomar las decisiones finales. En algunos casos, los términos de esas soluciones son de carácter estrictamente económico. En otros, intervienen elementos de carácter político y social. Estas decisiones no conciernen a los técnicos, en su calidad de tales, si bien la técnica de la programación ha de ofrecer claros elementos de juicio para que se tomen con pleno conocimiento de la magnitud de los elementos en juego y de las consecuencias que han de esperarse de dichas decisiones.

El primer acto de neutralidad de la técnica de programación es discutir las posibles tasas de crecimiento, y si para lograr esas tasas se ha de acudir o no al capital extranjero y en qué medida. Como ya se ha visto, caben distintas soluciones desde el punto de vista económico, y en su elección influyen ineludiblemente consideraciones de orden político y social. El papel de la técnica es presentar con objetividad imparcialidad las distintas soluciones, lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos. Deberá determinarse, por ejemplo, si es necesario comprimir el consumo presente para acelerar con tal o cual amplitud el ritmo de crecimiento, si es que no se recurre al aporte de capital extranjero, o las distintas magnitudes de ese aporte según la forma en que se deje crecer el consumo en relación con el ahorro a raíz del incremento adicional del ingreso. Asimismo, frente a este problema del aumento del ahorro, la técnica de programación deberá examinar con objetividad las distintas posibilidades que se ofrecen, ya sea mediante el instrumento impositivo o con otros arbitrios, dilucidando en cada caso sus efectos sobre la distribución del ingreso y el consumo de los distintos grupos sociales.

Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones, sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran. Un programa es un acto de extrema complejidad y requiere el concurso de importantes fuerzas colectivas. La presentación imparcial de las posibles metas y las distintas soluciones que hay para cumplir las es indispensable para obtener ese concurso. La meta final de todo programa es lograr un incremento sustancial del consumo futuro, y esto requiere ineludiblemente acrecentar las inversiones moderando el crecimiento del consumo. La clara comprensión de esta necesidad de aumentar el coeficiente de inversiones sólo podrá conseguirse con el apoyo de vastos sectores de opinión sobre los que habrá de ejercitarse aquel sentido persuasivo. Sin este apoyo no podría cumplirse eficazmente un programa de desarrollo, por razonable y bien concertado que fuese.

B. EXPERIENCIA SOBRE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA⁴

I. ANTECEDENTES

El reconocimiento de la necesidad de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una constelación de factores internos y externos.

Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica —y sobre todo la red de transportes y el suministro de energía— y de promover proyectos industriales de relativa envergadura en determinadas ramas estratégicas, estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados principalmente a la inversión pública.

Con posterioridad, y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitativos de orden interno y externo. Además, la labor de la CEPAL, encaminada a profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, proponer criterios técnicos que contribuyeran a definir una estrategia de desarrollo y sugerir métodos de proyecciones, facilitó que fuera imponiéndose un enfoque global de esa naturaleza. Aunque su finalidad fue más de análisis que de planificación, la creciente utilización de proyecciones como instrumento de previsión de determinados problemas y de análisis de diversas alternativas de política, fue preparando el terreno y suministrando elementos metodológicos para la elaboración de planes.

En la presente década, Bolivia, Colombia y Chile fueron los primeros países latinoamericanos que resolvieron formular planes nacionales de desarrollo y comenzaron a establecer los mecanismos correspondientes, apoyados, en buena medida, por el asesoramiento técnico

⁴De «La planificación en América Latina» (E/CN.12/772), *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII, N° 2 (octubre de 1967). [N. ed.].

internacional. Pero fue en la Conferencia de Punta del Este en 1961 cuando los gobiernos latinoamericanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales que se reconocieron necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional.

Desde esa fecha, casi todos los países latinoamericanos han elaborado planes, de variada naturaleza y alcance. Al mismo tiempo, han funcionado mecanismos regionales de conocimiento y evaluación de los planes, que han contribuido a dar persistencia al esfuerzo al vincularlo a la cuantía y canalización de la contribución financiera exterior.

Se ha acumulado así una experiencia valiosa, cuyos alcances no puedan acaso valorizarse con entera propiedad si se tiene en cuenta el periodo relativamente breve en que se le ha ejercido y las condiciones generales en que se la inició. Hasta no hace mucho, no sólo se carecía de experiencia —con excepción de algunos ensayos preliminares y determinados programas de carácter sectorial— sino que además la idea misma de planificación era resistida. Tampoco existía una base de información adecuada a las necesidades de la planificación, ni un bagaje metodológico que hubiera mostrado ya su eficacia frente a condiciones como las que caracterizan a las economías latinoamericanas, ni mucho menos una estructura administrativa flexible y receptiva a nuevas funciones y métodos distintos a los arraigados en la rutina tradicional. No obstante, en ese lapso se han preparado las bases técnicas y adiestrado en grado creciente el elemento humano; se dotó a todos los países de instrumentos de elaboración y orientación (oficinas y planes generales); fueron prevaleciendo criterios más racionales en la asignación de recursos, particularmente en el sector público; y, sobre todo, se incorporó la planificación al grupo de las ideas generalmente aceptadas.

II. PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCION DE LOS PLANES

Junto a los avances importantes que en varios aspectos pone de manifiesto la experiencia de la planificación en América Latina, se registran también graves debilidades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento del esfuerzo y el cumplimiento de los planes. Recientemente, se advierte un estancamiento —y en ciertos casos un retroceso— en el proceso de planificación. Agotado el impulso que significó la preparación de los planes globales, no continuó enfrentándose con igual intensidad la tarea de traducir sus orientaciones generales en progra-

mas de política económica y en planes operativos de corto plazo, así como la de establecer y dar eficacia a instrumentos de revisión y actualización periódicas y de evaluación del cumplimiento de los planes elaborados.

Es precisamente en este tipo de tareas donde se hacen presentes con más fuerza las limitaciones y obstáculos de diverso orden. Algunos de ellos derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluidos la estabilidad o el grado de respaldo político con que cuenta efectivamente el esfuerzo planificador, hasta otros que se relacionan más bien con el funcionamiento de los propios mecanismos de planificación. En particular estos últimos deberían evaluarse teniendo en cuenta el periodo relativamente breve que ha transcurrido desde que se iniciaron las tareas de planificación, y que se trata de trabajos que en otras partes han requerido la labor persistente de muchos años para llegar a cumplirse con eficacia. De otro lado, el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes encuentra obstáculos adicionales que suelen ser muy grandes y que derivan de factores externos, relacionados principalmente con la inestabilidad, las condiciones inadecuadas y el insuficiente desarrollo del comercio y del financiamiento externos de América Latina.

Así pues, más que un balance tendiente a evaluar los avances y las limitaciones de la planificación latinoamericana, interesa ahora señalar los obstáculos que se enfrentan al presente y las medidas que pueden ser más eficaces para superarlos.

I. PROBLEMAS INTERNOS

a) *Las funciones de la planificación*

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planificación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva en cuanto a los objetivos y prioridades esenciales que deberían definir la estrategia de esa política. Desde un comienzo se hicieron patentes distintas actitudes. En algunos casos, se tendió a ver en ella un instrumento más para la movilización de recursos financieros externos, y un requisito adicional de la cooperación financiera internacional, lo que acentuó la urgencia de contar con algún tipo de plan, y tendió a destacar en su contenido aquello que se relacionara más directamente con el concurso exterior. En cambio, en el plano profesional y conceptual se consideraba que lo esencial era que la planificación se convirtiera en instrumento orientador de los cambios de fondo que requiere el desarrollo latinoamericano, y llegara a ser expresión de un verdadero programa de acción nacional de los distintos sectores hacia los objetivos de mejoramiento económico y social que la misma planificación ayudara a diseñar. A

veces se identificaba la planificación con un propósito limitado de racionalización administrativa. En una u otra proporción, todos estos aspectos quedaron incorporados a los planes que se elaboraron; pero con frecuencia objetivos importantes de política económica y social no llegaron a traducirse en decisiones concretas.

El problema es particularmente importante si se tiene en cuenta que las modificaciones estructurales que exige el desarrollo latinoamericano plantean a la planificación una tarea distinta y más difícil de la que se enfrenta en economías desarrolladas, donde los cambios necesarios suelen ser menos pronunciados y hay un mayor número de cuestiones, en torno a las que existe un consenso más generalizado.

Por otra parte, y en relación con las actitudes anteriores, se ha insinuado una controversia sobre la naturaleza de la planificación más aconsejable para América Latina, que ha resultado estéril y nociva por los términos confusos en que se plantea. Se ha argumentado que debe abandonarse la planificación »global« o »macroeconómica« y centrar el esfuerzo en torno a la acumulación de un número suficiente de proyectos específicos bien estudiados; en sentido contrario, el acento en utilizar la planificación como instrumento para definir orientaciones fundamentales de largo plazo se ha asociado en ocasiones a una preocupación insuficiente o a una postergación del análisis de los problemas inmediatos o de la elaboración de proyectos concretos. En lugar de procurar una complementación entre los esfuerzos para definir orientaciones de largo alcance, imprescindibles si se tiene en cuenta los cambios de todo orden que exige el desarrollo latinoamericano, y los mecanismos para producir esas orientaciones en acción inmediata, se ha tendido a descartar o subestimar un esfuerzo para centrarse exclusivamente en el otro⁵.

b) *El respaldo político a la planificación*

La necesidad de una planificación de las transformaciones económicas y sociales que son inherentes al proceso de desarrollo plantea el problema de la viabilidad política de los planes latinoamericanos y del grado de respaldo efectivo que necesita el esfuerzo de planificación. Los planes suelen encontrar resistencia por parte de sectores que se consideran afectados por determinadas medidas o que presionan por una mayor participación en el ingreso nacional; y al mismo tiempo, suele oponerse también la resistencia de la propia administración

⁵ Este y otros de los problemas que se tocan en esta nota fueron objeto de detenida consideración en un seminario organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en julio de 1965. Véase al respecto *Discusiones sobre planificación*, Textos del Instituto. (México, Editorial Siglo XXI, 1966).

pública tradicional, reacia a innovar y celosa de posibles desplazamientos internos del poder de decisión que puedan llevar consigo una reorganización administrativa para implantar los mecanismos de decisión y ejecución que requiere un sistema de planificación.

De ahí que los planes tropiecen con graves obstáculos en la etapa de ejecución, que sólo pueden salvarse si los gobiernos les prestan un respaldo muy sólido y sostenido, respaldo que hasta ahora no siempre ha sido suficiente en la experiencia latinoamericana.

Además de causas de fondo, lo anterior se explica en parte por la forma en que han venido gestándose los planes. En ciertos casos, en las etapas de elaboración ha sido escaso o se ha omitido por entero el proceso de comunicación entre los funcionarios técnicos y las autoridades nacionales.

c) *La participación de los sectores privados*

Los problemas de respaldo político a la planificación son mayores cuando se trata de los sectores privados. La resistencia de algunos es inevitable toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afecten situaciones o intereses particulares; pero parece haber un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación.

En general, existe un distanciamiento entre los mecanismos de planificación y los sectores privados. En la elaboración del plan no es frecuente que se consulte a los cuerpos representativos de la opinión nacional (parlamento, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, universidades, etc.) ni a los sectores directamente interesados (empresarios, importadores, exportadores, asociaciones de consumidores, etc.).

Como otros, este fenómeno aparece ligado en parte a que el esfuerzo de planificación no se expresa en medidas concretas de política económica, que pudieran instar al sector privado a seguir determinadas pautas de acción. Este último encuentra en los planes un panorama de la situación económica y una valiosa información acerca de las intenciones del sector público; pero no se encauza su actividad mediante los estímulos o la disuasión que podrían surgir de medidas de política, tales como las crediticias, cambiarias o fiscales.

d) *El funcionamiento de los organismos de planificación*

El grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y relaciones con los centros de decisión, y la escasa participación de los sectores privados, no contribuyen a fortalecer el empeño por asegurar un funcionamiento más eficaz de los

mecanismos de planificación; y a su vez, las fallas y debilidades de su funcionamiento alejan las posibilidades de vincular más estrechamente las oficinas de planificación a las decisiones permanentes de las autoridades nacionales y otros sectores interesados.

Las resistencias que obviamente habrían de encontrarse en las modalidades tradicionales de acción, tanto en las autoridades políticas como en el conjunto de la administración nacional, requerirían una cierta «estrategia» para la instauración de los mecanismos de planificación, que soslayara en lo posible esos roces y permitiera su integración progresiva en la estructura y procedimiento administrativos.

En este aspecto la planificación latinoamericana ha adolecido de graves fallas. Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados.

Por otra parte, se dan casos de una concentración exagerada de recursos y tareas en el organismo central de planificación. Aunque ello reflejara una necesidad en esa etapa, el resultado fue que buena parte del personal especializado —que es escaso— se agrupó en esa oficina central, la que, ante la debilidad de la acción planificadora de los ministerios y entidades autónomas, tendió a asumir directamente la preparación de planes sectoriales y proyectos.

Aunque parece plenamente justificada la ubicación predominante de las oficinas centrales, como dependencia de la Presidencia de la República, puesto que el apoyo del jefe del estado y su gabinete constituye factor fundamental para el funcionamiento adecuado del organismo central, ello no ha asegurado automáticamente la estabilidad de la institución y el apoyo de sus funciones, así como el sostenimiento de canales fáciles de comunicación. A veces, cambios de gobiernos detienen procesos de planificación que están progresando satisfactoriamente, así como infunden nueva dinámica a procesos que parecían en vías de extinción. Y en cuanto a la facilidad de comunicación, se le ha procurado mantener mediante los consejos o juntas de desarrollo, integrado

por ministros y funcionarios o técnicos de alto nivel; pero estos organismos no siempre han cumplido con sus finalidades. En otros casos, los consejos han desempeñado funciones útiles para coordinar la política de desarrollo con otras dependencias de la administración nacional, pero esa coordinación suele perderse en el plano de ejecución por deficiencias de dirección y supervisión. La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilite o desaparezca en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos.

La vinculación directa del jefe de la oficina central de planificación con el Presidente de la República, que existe en algunos países, parece dar mayor agilidad al organismo central de planificación, evitando las dificultades propias del funcionamiento de cuerpos pluripersonales, que en América Latina se han mostrado, en general, lentos y poco dinámicos. Sin embargo, ha podido observarse que cuando el director técnico de planificación no tiene rango de ministro ni voto en el Consejo de Ministros, se halla en franca desventaja, y el organismo central de planificación no puede realizar eficientemente sus funciones, en especial la de coordinación del sector público en la ejecución del plan. Al mismo tiempo, el funcionario técnico que dirige el organismo central queda expuesto a presiones políticas, y con frecuencia se lo reemplaza en los cambios de gobierno, puesto que se le atribuye una responsabilidad que en otros casos corresponde al consejo o junta de planificación.

Los organismos sectoriales de planificación suelen ser débiles y tienen problemas de organización y procedimientos. Sin embargo, debe destacarse que esta situación dista mucho de ser uniforme entre los distintos ministerios y organismos descentralizados. A menudo se los considera apenas como organismos dedicados a la recopilación de datos estadísticos; se les encargan labores rutinarias que relegan a segundo plano las de programación, o se los usa como organismos de estudio de los asuntos más variados. No se les da el apoyo político necesario para que puedan cumplir sus funciones y suelen quedar desconectados de los organismos centrales de planificación, de los organismos de ejecución del respectivo ministerio, y de los organismos descentralizados y autónomos de su sector.

La planificación regional ha encontrado asimismo múltiples obstáculos, entre ellos la falta de coincidencia entre la jurisdicción política y la regionalización económica. Como en muchos casos las regiones que pudieran considerarse como base de planificación contienen distintas circunscripciones políticas, cada una con intereses propios y con grupos de presión provincial, estatal o local, es muy difícil aunar

critérios y marchar hacia objetivos comunes. Además, se da el caso de que algunos gobiernos provinciales o estatales tienen una gran debilidad administrativa o no participan suficientemente en la promoción del desarrollo socioeconómico.

Los problemas mencionados constituyen en último término otras tantas manifestaciones del hecho de que los organismos de planificación han venido, en general, a superponerse a una estructura administrativa que no se ha adecuado a las exigencias que envuelve la aplicación de una política planificada de desarrollo.

En los últimos años, varios países han instalado oficinas centrales de organización y métodos, a las cuales se ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos, estas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación, ni con aquellos encargados de la administración de personal y de presupuesto, quedando así la acción de reforma totalmente aislada de aquellas del desarrollo nacional. Así pues, si bien indirectamente los esfuerzos generales de planificación han concentrado la preocupación por las tareas de modernización administrativa, éstas han tendido a emprenderse en forma aislada de las políticas de desarrollo económico.

e) *La operatividad de los planes*

Además de los problemas que derivan de la organización administrativa y de la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación, hay otras razones que contribuyen a acentuar el distanciamiento entre éstos y las autoridades de decisión.

Se trata en lo esencial de que los planes elaborados hasta ahora cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento —a veces importante— de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que pueden conducir a los resultados deseados; con ello, los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes de ejecución, de otra. En el otro extremo, algunos de los planes de acción inmediata que se han puesto en práctica se limitan a reunir iniciativas parciales y determina-

dos proyectos específicos, sin evaluarlos —con frecuencia— a la luz de perspectivas de mayor alcance.

La insuficiencia de un «puente» eficaz entre las dos dimensiones del esfuerzo ha perjudicado por igual a los planes resultantes de uno y otro carácter; unos porque tienen muy disminuida su viabilidad, y otros porque no atacan los escollos fundamentales al desarrollo. En esa ausencia de nexos eficaces entre las formulaciones globales de largo plazo, y las correspondientes definiciones específicas, en cuanto al uso de los distintos instrumentos de política económica y de movilización y asignación de recursos, se encuentra una de las fallas principales que siguen afectando la planificación en América Latina.

Esa situación parece derivar tanto de insuficiencias en la definición de la política de desarrollo como de que no se ha llegado a diseñar y aplicar mecanismos eficientes de planificación de corto plazo.

i) *Las definiciones de política de desarrollo.* Lo primero se refleja, por ejemplo, en el hecho de que las metas de crecimiento que incorporan los planes de largo plazo no suelen expresarse en ocupación, productividad y calificación de recursos humanos. Pese a la importancia y magnitud que asume el problema en América Latina, la generalidad de los planes no consideran de modo explícito el problema de la población subempleada y, dentro de la ocupada, se presta escasa atención a su estructura profesional y su perfil educativo; no se consideran suficientemente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, ni la coherencia entre las metas de expansión económica fijadas en el plan y las disponibilidades de mano de obra, sobre todo la calificada. El problema de las diferencias sectoriales de productividad y la absorción del progreso técnico apenas se enuncia en la mayoría de los planes, y las proposiciones al respecto quedan a un alto nivel de generalidad, sin que se lo analice a fondo y en detalle.

Algo similar ocurre con relación al alto grado de concentración del ingreso latinoamericano, cuya persistencia constituye otro factor de notoria influencia en el desarrollo de la región. Con frecuencia, los planes recogen el problema en el diagnóstico, e incluso llegan a enumerar determinadas medidas generales para atenuarlo (absorción de desempleo, aumento de productividad, políticas de precios y salarios, fiscal, de gastos públicos y educación); pero no traducen esos enunciados en términos concretos ni consideran las repercusiones sobre la distribución del ingreso que quedan implícitas en sus metas y en sus proposiciones para alcanzarlas.

Desde otro ángulo, si bien ha venido generalizándose en América Latina la aceptación de un concepto amplio e integral de desarrollo, en que los factores económicos y sociales aparecen estrechamente en-

trelazados, sigue en pie el problema práctico muy concreto de cómo decidir sobre las asignaciones a determinados «servicios sociales» (educación, vivienda y salud pública) y a la expansión de la infraestructura económica y el aparato directamente productivo. En ausencia de pautas objetivas, las decisiones siguen influidas en última instancia por factores circunstanciales, poder de las autoridades responsables de los cam-
pos correspondientes, o consideraciones políticas del momento. Por fuerza de los hechos mismos más que como resultado de propósitos deliberados, la importancia relativa de esos gastos sociales ha venido acrecentándose rápidamente en la mayoría de los países de la región, favorecidos además por las orientaciones de la contribución exterior en los últimos años. Es dudoso hasta dónde pueda mantenerse esa canalización del esfuerzo, en la medida en que no se avanza con intensidad semejante en la ampliación de la base económica que ha de sostenerlo; además, comienzan a surgir serias dudas sobre la eficacia de algunas acciones en esas materias en relación con determinados estratos sociales, desde el momento que se encaminan a atenuar déficit que en último término constituyen la expresión visible de problemas más hondos de marginalidad económica y social. Todo esto está planteando responsabilidades muy serias a los encargados de la planificación, sin que se haya acumulado experiencia suficiente para enfrentarl^{as} con auxilio de un instrumental técnico adecuado ni se hayan adoptado las correspondientes decisiones políticas.

Cabria señalar por último que, con excepción de Centroamérica, la mayoría de los planes latinoamericanos de desarrollo no analizan ni incorporan explícitamente las perspectivas de la integración económica de la región como una variable que condicione las orientaciones del desarrollo interno. La integración parece seguir su propio curso por canales a los que el esfuerzo de planificación permanece relativamente ajeno. Sin desconocer la presencia de algunas causas de fondo, parecería razonable pensar que influye también en esa separación el hecho de que la integración económica plantea problemas nuevos, para cuyo enfrentamiento los funcionarios técnicos de planificación no disponen de suficientes instrumentos metodológicos.

ii) *Los mecanismos de corto plazo.* El segundo problema radica en que no se ha llegado todavía a diseñar y poner en marcha los instrumentos técnicos necesarios para completar el proceso de planificación en sus diversas fases, de modo que las orientaciones generales de política económica se traduzcan efectivamente en programas de acción inmediata.

Aunque ha habido progreso apreciable en los mecanismos de asignación de recursos del sector público, a través de planes de inversión

pública de mediano plazo y la incorporación de técnicas de presupuestos por programas para los presupuestos gubernativos anuales, subsisten problemas importantes y no se registra igual avance en materia de planes operativos anuales, de programas de política económica, utilización de presupuestos económicos anuales, etc.

Por ejemplo, en la aplicación de los planes de inversión pública cabe observar apreciables desajustes entre sus metas y las provisiones de financiamiento, sea porque las reformas impositivas en que se basan no se cumplen en la magnitud y plazos esperados, por la demora de los créditos internacionales o problemas especiales de financiamiento de los gastos locales, o porque cualquier escasez no prevista de recursos financieros en el sector público afecta mucho más a la inversión que al gasto corriente. Con frecuencia se sobrestima la capacidad de la administración nacional para cumplir nuevas o mayores acciones, por la falta de criterios o mecanismos apropiados para evaluar objetivamente esa capacidad, si bien se han registrado algunos progresos significativos en esta materia; en cambio, se subestima por lo general la magnitud de las obras en ejecución y la rigidez consiguiente en la asignación de recursos derivada de la prioridad que, salvo excepciones, tiene que atribuirse a proyectos parcialmente ejecutados.

El presupuesto por programas como expresión formal de los presupuestos públicos anuales ha sido adoptado por la mayoría de los países de la región, y la reciente constitución política del Uruguay establece la obligación del Poder Ejecutivo de presentar el presupuesto general clasificado por programas. En cambio, no ha registrado igual avance la preparación de planes operativos anuales, tarea que sólo Venezuela ha abordado en forma sistemática. La elaboración de modelos de experimentación numérica para análisis de política económica se encuentra en etapa de investigación y ensayo, principalmente en Venezuela y Chile. En cuanto al presupuesto económico nacional, las únicas experiencias concretas efectuadas hasta la fecha han tenido lugar en la Argentina, donde se lo ha elaborado comprendiendo un conjunto de provisiones cuantitativas respecto al comportamiento probable de las principales variables macroeconómicas —incluida la inversión privada— y la compatibilidad del gasto público con la situación y los requerimientos de la economía nacional.

La disociación que todavía subsiste en alto grado entre los planes y la conducción de la política económica suele ser patente en los países que enfrentan presiones inflacionarias agudas y persistentes. En el os, no sólo se plantean los problemas prácticos asociados al nivel y sistema de precios que han de tenerse en cuenta en la elaboración de los planes, sino también la cuestión de fondo sobre la coherencia entre los objetivos de los planes y las exigencias de las políticas de estabilización. La cre-

ciente preocupación por este problema ha llevado a preparar planes encaminados específicamente a esa finalidad. Lo más frecuente es, sin embargo, que de hecho se hayan superpuesto dos políticas no siempre conciliadas y a menudo contradictorias: la que implícita o explícitamente corresponde a los planes de desarrollo o se inspira en ellos, y la que se encamina hacia la estabilización como objetivo principal.

iii) *Los mecanismos de control de la ejecución de los planes.* El escaso avance en la formulación y puesta en práctica de planes operativos se refleja con claridad en la ausencia de mecanismos apropiados para controlar la ejecución de los planes, evaluar los problemas que van surgiendo en su aplicación y apoyar las rectificaciones oportunas cuya necesidad vaya así poniéndose de manifiesto.

En este sentido, no se trata sólo de la instauración de los organismos administrativos a que se encomienden esas funciones, sino también y muy especialmente de que se estudien y propongan técnicas de evaluación que se adapten con propiedad a las condiciones latinoamericanas.

f) *Los proyectos específicos de inversión*

No cabe duda que la disponibilidad insuficiente de proyectos específicos de inversión ha constituido obstáculo importante para la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo.

El tema fue examinado con detenimiento en un seminario reciente, cuyas sugerencias parece apropiado resumir⁶.

Una de ellas se refiere al concepto mismo de »proyecto«, y a la necesidad de interpretarlo —particularmente en las condiciones presentes de las economías latinoamericanas— con gran amplitud, de modo que comprenda »toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo«.

La persistencia en la escasez de proyectos, a pesar de los progresos en algunos factores inmediatos que suelen considerarse como determinantes, lleva a suponer la presencia de otras causas de fondo que colocan la insuficiencia de proyectos como una manifestación más de la debilidad de los mecanismos de decisión y ejecución. La escasez de proyectos no es ahora más aguda que antes en términos absolutos, sino al contrario. Lo que parece ocurrir es que las políticas tradicionales de desarrollo no planificado ofrecían de una manera u otra estímulos a la iniciativa pública y privada, que se traducían en la formulación de determinados proyectos, algunos de señalada importancia; actualmente sigue dándose esa corriente continua de decisiones de inversión,

⁶Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y efectuado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965.

parte de las cuales se hace efectiva a través de proyectos, pero la planificación ha venido a imponer exigencias adicionales mucho mayores.

En primer lugar, se requiere ahora que los proyectos respondan a determinados objetivos y metas de inversión que incorporen los planes, y se encuadren en ciertas estrategias de conjunto. En tanto no se definen con claridad, esos objetivos y esa política de conjunto no ofrecen estímulos suficientes a la generación de proyectos apropiados, ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Un ejemplo ilustrativo puede ser el de la integración económica de América Latina, frente a la que difícilmente podrían surgir iniciativas públicas o privadas expresadas en proyectos específicos mientras no se adopten las decisiones y compromisos políticos a los niveles correspondientes.

En segundo lugar, la planificación exige no sólo disponer de cierto número de proyectos, sino que los condiciona a un orden de prelación adecuado a la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos de forma que se tengan en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía.

Mirado por ese prisma, el problema de la promoción de proyectos, su identificación, preparación, evaluación y ejecución, queda estrechamente vinculado con el establecimiento de un sistema de planificación efectivo, y con las reformas administrativas que sean necesarias. Por supuesto, no cabe desconocer las dificultades que limitan la posibilidad de traducir rápidamente una estrategia de desarrollo en planes operativos, además de aquellas que se relacionan con la insuficiencia de personal capacitado y de experiencia y recursos técnicos. Al elaborarse los primeros planes, una alta proporción de la capacidad de inversión —sobre todo del sector público— se encuentra comprometida por proyectos en ejecución, que sólo ocasionalmente es posible sustituir por otros proyectos que se ajustan mejor a los lineamientos de los nuevos planes. En otro sentido, el período de maduración de proyectos de cierta envergadura suele ser más largo, como lo sugiere la experiencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en cuanto a que un proyecto importante de energía o transporte puede tomar de 3 a 5 o más años desde el momento que se toma la decisión de emprender los estudios económicos y de ingeniería hasta que se completan como para aprobar su financiamiento y entrar a la etapa de ejecución.

g) *Problemas de información*

El perfeccionamiento del proceso de planificación encuentra en América Latina un obstáculo importante en la disponibilidad y calidad de la información básica en que se apoya. Esto se refiere principal pero no exclusivamente a la afluencia de informaciones estadísticas.

Se observan notorias deficiencias en la cantidad, calidad y oportunidad de antecedentes que son fundamentales para la planificación. Además, el esfuerzo de planificación no ha reivindicado por completo la importancia de la función estadística. Por lo general, las oficinas nacionales de estadística ocupan un lugar muy subalterno en el conjunto de la administración pública; es común que sus empleados tengan muy bajos sueldos y que se las provea con personal residual; son pocas las que cuentan con recursos financieros y con equipo mecánico adecuado para realizar una eficiente recolección y elaboración de datos. Desde otro ángulo, existen fallas en la legislación que haga obligatorio el suministro de ciertos datos y, sobre todo, en los mecanismos de cumplimiento; no están suficientemente coordinados los diferentes servicios estadísticos sectoriales, regionales y locales, ni se han elaborado programas estadísticos nacionales.

En las relaciones con los usuarios también se advierten problemas, incluido el de una deficiente evaluación de las necesidades de información que tienen la administración pública y los sectores privados; además, no se han establecido canales eficaces para que quienes suministran los datos puedan utilizarlos a su vez como guía para adoptar decisiones. En particular, las relaciones con las oficinas de planificación suelen caracterizarse por la demanda esporádica de datos, que éstas formulan en el momento de elaborar el plan; pero no ha llegado a sistematizarse ni menos a extenderse a la organización de una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión y evaluación periódica de los planes.

Los datos son de calidad desigual, según los sectores de que se trate. Los que se elaboran con mayor precisión son los de comercio exterior, seguidos por los de población; en cambio, son particularmente pobres los de comercio interno, servicios, construcciones, transporte por carretera y ocupación. En los casos en que se trabaja sobre la base de censos, existe una falta de continuidad que lleva, por ejemplo, a preparar un nuevo registro de empresas con ocasión de cada censo industrial, en lugar de actualizar permanentemente el anterior.

En cuanto a la elaboración, suele incurrirse en demoras, que en casos recientes han tendido a salvarse mediante la preparación de muestras. Otra deficiencia radica en la falta de preparación sistemática y continua de indicadores que permitan seguir la evolución económica de corto plazo. Por último, la provisión de las informaciones suele realizarse con excesivo retardo.

2. PROBLEMAS EXTERNOS

Las limitaciones y obstáculos a que se ha hecho referencia en la sección anterior han constituido sin ninguna duda factores que han restado

eficacia a la planificación. Su superación paulatina depende a su vez de decisiones internas y del perfeccionamiento progresivo de los propios mecanismos de planificación. Pero junto a ellos debe destacarse también que la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo ha encontrado, y continúa haciéndolo, obstáculos muy graves derivados de la evolución de las transacciones comerciales y financieras con el exterior.

Se trata de factores que bien pudieran calificarse como «exógenos», no sólo porque escapan en lo esencial a la esfera de acción del país o porque representan la presencia de nuevas circunstancias difícilmente previsibles en la etapa de formulación de los planes, sino principalmente porque vienen a modificar el cuadro económico general que se suponía condicionaria su ejecución.

Esta situación se advierte con toda claridad cuando se examinan las tendencias recientes. En el breve periodo transcurrido desde que comenzaron a generalizarse los esfuerzos de planificación, adquirieron magnitud apreciable varios fenómenos de particular incidencia: la insuficiencia e inestabilidad del crecimiento de las exportaciones, los compromisos derivados del endeudamiento exterior, las exigencias de reconstitución de la posición de oro y divisas, y —como consecuencia de esos factores— un curso irregular de las importaciones y la necesidad de políticas restrictivas de las compras externas.

a) *Evolución de las exportaciones*

La irregularidad en el crecimiento de las exportaciones queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las tasas anuales de expansión medidas en volumen han fluctuado entre un máximo de 9,2 por ciento en 1962 y un mínimo de 2,2 por ciento en 1964, en tanto que la cifra correspondiente a 1966 fue de 4 por ciento. Se trata además de promedios para la región en su conjunto, determinados por fluctuaciones a veces muy violentas en la situación de determinados países que incluyen mercados descendos en sus niveles absolutos.

Su evolución en cuanto a valor corriente ha sido algo más sostenida. Sin embargo, en lo que va corrido del presente decenio se ha registrado una pérdida apreciable en la participación relativa de América Latina en las corrientes del comercio mundial. Particularmente marcado es el descenso de su participación en el total de las importaciones de los Estados Unidos —desde alrededor de 21 por ciento en el trienio 1960-62 a menos de 16 por ciento en 1966— pero también apreciable en el caso de la Comunidad Económica Europea (de 6,0 a 5,5 por ciento) y la Asociación Europea de Libre Comercio (de 5,4 a 4,2 por ciento) dismi-

nes que no han sido compensadas por el incremento sustancial del comercio inwalatinoamericano.

En el transcurso de esta evolución reciente cabe reconocer la influencia de factores estructurales e institucionales bien conocidos, derivados del carácter predominantemente primario de las exportaciones latinoamericanas y su escasa diversificación, así como de las limitaciones, obstáculos y modalidades adversas que continúan rigiendo el comercio mundial. Aunque en parte el problema sea atribuible también a la insuficiencia de las políticas internas de promoción de exportaciones, no está de más recordar los graves desequilibrios previstos cuando se proyecta el monto futuro de las exportaciones apoyándose en las tendencias de los últimos 15 años y se lo compara con la demanda potencial de importaciones. En efecto, se ha estimado que en tales condiciones el déficit virtual del comercio podría representar hacia 1975 magnitudes que oscilan entre los 4.600 y los 5.500 millones de dólares, a precios de 1960. Si a un déficit de la balanza comercial de esa cuantía se agregan los montos que podrían requerirse para financiar los egresos de amortizaciones, intereses y utilidades, se concluye que las exigencias de nuevos aportes de capitales extranjeros quedarían fuera de toda posibilidad de concretarse.

b) *El endeudamiento exterior*

En la presente década, la afluencia bruta de capitales externos ha alcanzado altos niveles y crecido rápidamente, como lo pone de manifiesto el hecho de que sólo la deuda externa pública de la región en su conjunto ha pasado de 6.100 millones de dólares en 1960 a más de 12.000 millones de dólares en 1966.

Ello no se ha traducido en una contribución neta igualmente significativa al financiamiento del desarrollo latinoamericano. Por el contrario, y como consecuencia de los compromisos que derivan del propio endeudamiento y de otros factores, el financiamiento neto externo—definido aquí como el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos— ha disminuido en forma apreciable: representó unos 1.100 millones de dólares en 1961, alcanzó su máximo en 1962 (1.230 millones) y declinó rápidamente hasta representar sólo 500 millones de dólares en 1965, nivel del que se recuperó parcialmente en 1966 cuando alcanzó a 950 millones de dólares. Una vez más cabe señalar, además de su tendencia adversa, las apreciables oscilaciones anuales de variables que suelen representar factores estratégicos en la ejecución de los planes.

La severidad con que se ha planteado el problema en determinados países ha motivado varios arreglos de renegociación de la deuda acumulada, consolidando y reconvirtiendo préstamos a fin de atenuar sus

efectos inmediatos sobre el balance de pagos. De otra parte, ha habido progresos importantes en materia de los campos a que se extiende la contribución financiera exterior y las modalidades en que se la otorga. Sin embargo, cabe señalar que las tasas de interés de algunos préstamos externos han aumentado en los dos últimos años.

A lo anterior se agrega el hecho de que en general los plazos de amortización de los préstamos son relativamente muy cortos. Se ha estimado que en un balance de la situación al 31 de diciembre de 1964 la deuda clasificada según plazos originales se componía en 18 por ciento de plazos inferiores a 5 años, 28 por ciento de 5 a 10 años y 54 por ciento a más de 10 años; pero considerando los plazos efectivamente vigentes en aquella fecha la situación era extraordinariamente severa: un 47 por ciento de la deuda total debía amortizarse en los próximos 5 años, 24 por ciento de 5 a 10 años, y 29 por ciento a más de 10 años.

c) *Otros factores*

A los anteriores se agregan todavía otros factores que han significado disminuir los efectos ya insuficientes del crecimiento de las exportaciones sobre la capacidad efectiva de importación. Así ha ocurrido en los últimos años con la necesidad de reconstituir un nivel razonable de reservas internacionales. La posición bruta de oro y divisas de la región en su conjunto representaba en 1960, 3.000 millones de dólares y se contrajo fuertemente en los dos años siguientes hasta descender a 2.200 millones en 1962; el esfuerzo posterior se tradujo en una recuperación que las llevó a 3.200 millones de dólares en 1965. En otras palabras, en el curso de ese trienio hubo de emplearse 1.000 millones de dólares en la reconstitución de reservas. Además, el pasivo de las autoridades monetarias, incluidos los préstamos de balance de pagos, se redujo en igual período en 500 millones de dólares. En suma, por esos conceptos se restó del poder de compra de las exportaciones un total de 1.500 millones de dólares entre 1962 y 1965.

Análogos efectos ha tenido la evolución de la relación de precios del intercambio exterior. Aunque su comportamiento no ha sido particularmente desfavorable en el curso de esta década, las pérdidas por efectos de la relación de intercambio medidas respecto a 1960 representan alrededor de 1.000 millones de dólares para América Latina en su conjunto en el total de los años comprendidos entre 1961 y 1966. Su impacto se ha hecho sentir con especial fuerza en países determinados; por ejemplo, con iguales períodos de referencia, las pérdidas han representado 1.800 millones de dólares para Venezuela y no menos de 500 millones de dólares para el Brasil.

d) *La evolución de las importaciones*

Los factores anteriores han determinado un curso irregular de las importaciones y han llevado en varios casos a la necesidad de adoptar políticas restrictivas de las compras externas. Con ello, se debilitaron las posibilidades de acrecentar abastecimientos que resultaban particularmente importantes para llevar a cabo la política de desarrollo y ejecutar los planes correspondientes.

En 1960, el valor de las importaciones de bienes y servicios prácticamente igualaba al valor de las exportaciones, alrededor de 8.600 millones de dólares en ambos casos. Sólo en 1964 pudo alcanzarse un nivel de importaciones comparable al que se había registrado en 1957 (unos 9.300 millones de dólares). Pero aún más significativo es el hecho de que en los últimos años las importaciones no pudieron expandirse con intensidad comparable a las exportaciones, acrecentando un excedente apreciable de estas últimas que en 1966 llegó a representar más de 1.200 millones de dólares; en efecto, el valor de las exportaciones fue de unos 12.000 millones de dólares, en tanto que las compras externas de bienes y servicios representaron 10.760 millones.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como todo proceso en curso de realización, la planificación requiere completarse y perfeccionarse. Hasta ahora, parece haberse cumplido en América Latina una etapa inicial, en cuyo transcurso se crearon organismos de planificación, se elaboraron planes de distinta naturaleza, se dieron pasos importantes en la definición de políticas coherentes de desarrollo, se avanzó en una creciente racionalización en la asignación de los recursos públicos, se capacitó un amplio grupo de profesionales en técnicas nuevas en la región y se acumuló una valiosa experiencia. Al mismo tiempo, quedaron de manifiesto limitaciones y obstáculos de diverso orden, desde unos muy generales —como el del respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediatas— hasta otros muy específicos.

La superación progresiva de tales limitaciones y obstáculos vendría a representar en cierto modo una nueva etapa de la planificación en América Latina, que se caracterizaría por una mejor formulación y sobre todo una mayor eficacia en la ejecución de los planes de desarrollo. A esos efectos, parece oportuno tratar de extraer del análisis anterior unas cuantas conclusiones que, sometidas a una evaluación más detenida, pudieran resultar útiles a los organismos nacionales y a los

mecanismos de cooperación financiera y técnica exterior correspondientes.

I. LOS MECANISMOS NACIONALES

a) Es necesario completar los sistemas de planificación desarrollados hasta el presente.

Ello envuelve esfuerzos adicionales en varias direcciones, entre las que destacan en particular las dos siguientes:

i) se requiere una complementación más eficaz entre los planes globales de orientación general y los mecanismos de acción de corto plazo, preferentemente en forma de planes operativos anuales que incorporen las decisiones pertinentes en materia de movilización y asignación de recursos e involucren programas detallados de política económica;

ii) se necesita añadir a las funciones de formulación y puesta en marcha de los planes las de evaluación y control periódicos de su ejecución, y establecer en consecuencia los mecanismos adecuados para cumplirlas.

b) Es necesario vincular más estrechamente las labores de los sistemas de planificación a los objetivos prioritarios de la política de desarrollo de largo y corto plazo.

Ello involucra también acciones diversas, entre las que destacan:

i) las relaciones de la planificación en el ámbito nacional con los propósitos de integración económica latinoamericana;

ii) las relaciones de la planificación con los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, distribución del ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

iii) las relaciones de la planificación con los esfuerzos de contención de las presiones inflacionarias.

c) Es necesario fortalecer las vinculaciones entre los organismos de planificación y las autoridades políticas, el conjunto de la administración nacional y los sectores privados.

Entre otras cosas, ello puede significar:

i) una revisión cuidadosa de las formas en que se relacionan las oficinas de planificación con las autoridades nacionales de más alto nivel;

ii) una consideración adecuada en los programas de reorganización administrativa de las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión, ya sean éstos de carácter general, sectorial o regional;

CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION

iii) el establecimiento o perfeccionamiento de canales apropiados de participación y comunicación con las diferentes entidades representativas del sector privado (partidos políticos, organizaciones sindicales, asociaciones de empresarios, etc.).

d) Es necesario profundizar en el conocimiento e investigación de instrumentos técnicos eficaces para cumplir cabalmente las distintas tareas de la planificación.

En ese sentido, parece ser particularmente urgente la consideración de temas como los siguientes:

i) los métodos y técnicas de elaboración de planes anuales, incluidos instrumentos como el presupuesto económico nacional;

ii) los métodos y técnicas de evaluación y control de la ejecución de los planes;

iii) los métodos y técnicas que permitan dar adecuada consideración en las definiciones de políticas de desarrollo a temas como los relativos a recursos humanos, integración económica latinoamericana, redistribución del ingreso, y asignación relativa de recursos entre fines sociales y económicos.

e) Es urgente perfeccionar los mecanismos de información de modo que se asegure la disponibilidad, calidad y oportunidad de las estadísticas y antecedentes necesarios para la formulación de planes y el control de su ejecución.

Para cumplir esa finalidad se requiere, entre otras cosas:

i) dar más jerarquía y dotar mejor de recursos humanos y técnicos a las entidades encargadas de la recopilación, tabulación y publicación de informaciones;

ii) definir programas básicos de las informaciones más importantes a fin de que se las atienda con prioridad asegurando el suministro de una corriente continua de datos actualizados;

iii) diseñar y poner en práctica los mecanismos necesarios para el suministro de informaciones relativas a la marcha de la ejecución de los planes.

2. LA CONTRIBUCIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA EXTERIOR⁷

a) Es necesario sostener y acrecentar la colaboración técnica internacional y de otros mecanismos externos a los esfuerzos nacionales de planificación.

⁷En las conclusiones siguientes no se incluyen referencias específicas al comercio exterior, no obstante la importancia que se le atribuye en la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo, para no entrar en aspectos concernientes a la política económica internacional.

Lejos de disminuir, esas exigencias se hacen mayores en la etapa actual, dejándose sentir particularmente en aspectos como los siguientes:

- i) investigación y divulgación de métodos y técnicas sobre los aspectos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores;
 - ii) capacitación de personal técnico tanto en las funciones que ya se vienen cumpliendo como en las que habrá que accentuar en el futuro próximo (planes anuales, evaluación y control de ejecución, etc.);
 - iii) intercambio de experiencias entre los organismos de planificación de los distintos países de la región.
- b) Es urgente coordinar de una manera sistemática el suministro de información técnica y de proyecciones concretas sobre aspectos como los siguientes:
- i) el crecimiento económico de los distintos países;
 - ii) las perspectivas de los mercados internacionales en su conjunto, por grupos de productos y por productos específicos;
 - iii) previsiones sobre disponibilidad y necesidades de financiamiento externo para los países en vías de desarrollo.
- c) La contribución financiera exterior ha demostrado ser factor de gran influencia en los esfuerzos nacionales de planificación. En ese sentido, parece ser particularmente importante que continúen intensificándose los avances ya registrados en modalidades como las siguientes:
- i) el financiamiento de programas que impliquen acciones simultáneas en distintos campos, y en particular revisar el mecanismo tradicional de financiamiento proyecto por proyecto para tender hacia un sistema que asegure el financiamiento global de los planes de desarrollo y las necesidades de financiamiento suplementario y compensatorio en condiciones adecuadas;
 - ii) ampliación de los plazos de amortización y rebaja de las tasas de interés para los préstamos externos;
 - iii) mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de modo que no se los condicione al contenido importado de las inversiones correspondientes y puedan cubrir costos locales;
 - iv) mayor flexibilidad en la utilización de financiamientos externos tendientes a eliminar las ataduras que condicionan determinados préstamos;
 - v) el apoyo financiero a entidades nacionales e internacionales que se relacionan con la planificación

