

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Santiago, abril de 1973

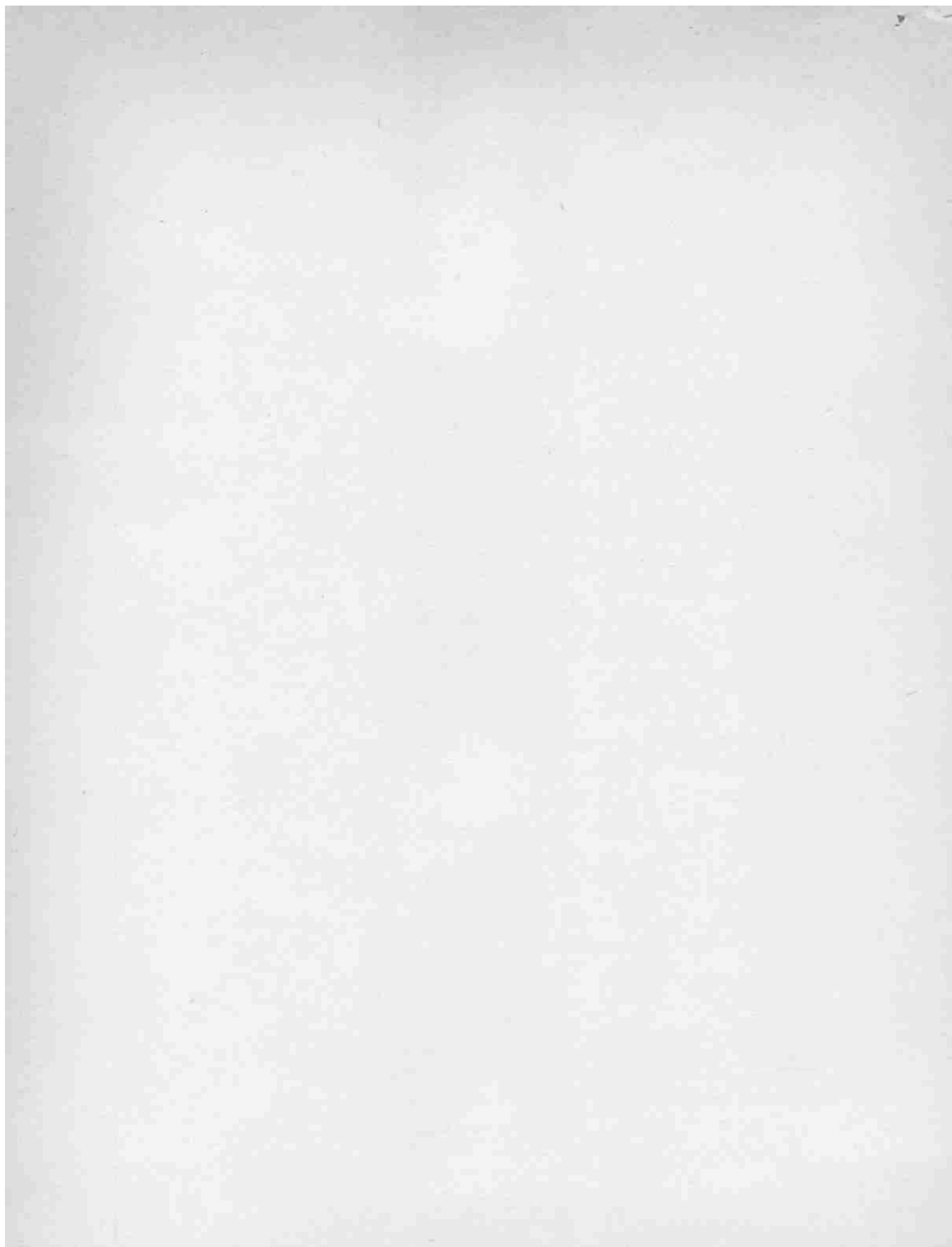
CDP/199

VERSION PRELIMINAR

SEMINARIO DE PLANIFICACION
SINTESIS DE LAS DISCUSIONES *

- * Resumen de los temas debatidos en el Seminario de Planificación, organizado por el ILPES, la OEA y el BID y realizado en Santiago de Chile del 17 al 21 de julio de 1972.

73-4-859



A. Enfoque general

Este capítulo tiene el propósito de presentar un resumen de los temas que merecieron la mayor atención en los debates del Seminario. Las discusiones se originaron como consecuencia de los trabajos y comentarios presentados. Por lo tanto existe una íntima relación entre la síntesis que a continuación se expone y el temario del Seminario.

Aunque se ha hecho esfuerzos por incluir el mayor número de puntos de vista que los participantes sustentaron, no se desconoce la posibilidad de haber incurrido en alguna omisión.

Del examen de los documentos, ponencias e intervenciones de los participantes, surgen con nitidez un conjunto de juicios dominantes respecto del proceso de planificación en América Latina. En efecto, fue unánime el reconocimiento a la legitimidad y vigencia de la planificación como herramienta fundamental en la conducción económica, social y política que ejercitan los gobiernos. Contrasta esta unanimidad con un cierto ambiente de pesimismo que, en los últimos años, suscitaba la idea de planificar. La supuesta crisis de la planificación ha quedado desvirtuada en un debate en el que han participado personas vinculadas estrechamente a las actividades de planificar tanto en el campo académico como en el de la acción gubernamental.

Otra de las opiniones generalizadas señalaba la necesidad de replantear los alcances de la planificación. El mayor conocimiento que hoy se posee sobre los problemas del desarrollo latinoamericano obliga a una redefinición de tareas y alcances de la planificación como queda de manifiesto en las páginas siguientes.

Intimamente ligado al esfuerzo por redefinir alcances y tareas, debe destacarse el persistente intento orientado a identificar y ponderar los obstáculos que enfrenta el proceso de la planificación. La experiencia acumulada en años de trabajos destinados al esclarecimiento de los problemas que pretendía resolver la planificación, y los

/reiterados ensayos

reiterados ensayos por alterar el estilo tradicional de concebir e implantar políticas económicas, han permitido un conocimiento adecuado de las dificultades que es necesario conocer para poner en práctica una política económica asociada a un plan. Finalmente, hubo consenso en reconocer que, dadas las complejidades de la planificación, es necesaria una actitud realista para proyectar las perspectivas del proceso. Contrasta esta concepción con las desmedidas expectativas que se generaron con los primeros planes y con el pesimismo que acompañó la frustración de estas iniciales aspiraciones. Es útil destacar que esta posición, aunque más cauta, no implica un renunciamiento a los objetivos que en el largo plazo se han propuesto los planificadores. Por el contrario, se observa hoy día un alto grado de confiabilidad en que la planificación asumirá responsabilidades cada vez más decisivas, en los procesos socioeconómicos de los países de América Latina.

B. Obstáculos al proceso de planificación

Aparte de este reconocimiento general sobre los alcances de la planificación y como producto de una ya dilatada experiencia en este campo, en los debates del Seminario se señalaron y analizaron una serie de problemas específicos que dificultaron el proceso de planificación en el pasado. En las páginas que siguen se recogen los planteos que a este respecto hicieron los participantes, los que aparecen agrupados en cuatro grandes categorías.

/1. Incompatibilidad

1. Incompatibilidad entre las funciones supuestas a la planificación y la naturaleza del Estado

Muchas de las discusiones sobre los diversos aspectos de la planificación, tuvieron como marco de referencia permanente en elemento básico: la definición del papel que le cabe al Estado en el proceso económico y social. Más aún, en algunos de los problemas que revelaron un mayor grado de controversia, se advertía que las discrepancias estaban circunscritas no tanto a las diversas modalidades de planificación que se planteaban, sino más bien a lo que se suponía debía ser el comportamiento del Estado.

Se aceptó que la planificación opera en el interior de un sistema que es eminentemente dinámico y en el que debe considerarse como variables conceptos que para otros enfoques constituyen datos. Hubo amplio consenso en que la planificación debe lograr compatibilidades cuya consecución constituye un reto formidable para los planificadores: por una parte, las modalidades y alcances del proceso de planificación deben respetar el papel que según una sociedad o el poder político de un país debe desempeñar el Estado, en sus relaciones con el resto de la economía; por otra, se reconoció que la función que en muchos países cumple el Estado, no está en armonía ni con el proceso de desarrollo ni con los objetivos que la sociedad o el poder político plantea o persigue. En lo que dice relación con el primer aspecto, cuando la planificación propone medidas que afectan el grado de intervención que ejerce el Estado, o definen las actividades productivas que ejercerá el sector público, deberá cuidar de no rebasar sistemáticamente los límites que el poder político le fija. El riesgo de perder vigencia por falta de un mínimo de apoyo, se acrecienta si no se consideran las restricciones planteadas. Especial cuidado debe prestarse al estudio de las condiciones iniciales a partir de las cuales se inicia una nueva etapa del proceso de planificación.

En cuanto a la armonía con el proceso de desarrollo, es propio de la planificación colaborar en la definición de los rasgos sobresalientes de las transformaciones que se pretende, fijar las etapas

/que deben

que deben ir cumpliéndose para lograrlas, y proponer los cambios legales y administrativos correspondientes.

A la necesidad de lograr las compatibilidades planteadas anteriormente, se agrega la exigencia de contar con un grado de consenso tal, que haga viables los propósitos contenidos en los planes. En torno a este punto no hubo unanimidad de pareceres. Para algunos participantes, es conveniente que los organismos de planificación cooperen en la creación de consenso generalizado en torno a los objetivos de desarrollo, tanto en la esfera de la administración pública como en el ámbito político incluida la opinión de los más importantes grupos sociales. Atribuyeron a la consecución de dicho consenso una importancia primordial y expresaron que sin él, la planificación difícilmente podría cumplir sus funciones. Para otros participantes, las transformaciones que habitualmente postulan los planes, implican un profundo proceso de cambio. Dado que estas transformaciones suponen una alteración, a veces drástica, de la estructura de poder, parece natural aceptar una espontánea oposición de los grupos perjudicados imposibilitando la creación de consenso generalizado. Más aún, la tarea de la planificación en este sentido, no consistiría en crear dicho consenso, sino en ilustrar adecuadamente a los grupos políticos y sociales proclives al cambio, acerca de las transformaciones que contienen los planes para que se constituyan en su base de sustentación. No se desconoce que al hacer explícitas las transformaciones que se desea concretar, se pueden agudizar los conflictos que acompañan a dichos cambios. Lo que no se acepta, es atribuir a la planificación ser la causante de conflictos que son propios del sistema sociopolítico.

Las incompatibilidades identificadas entre la planificación y la naturaleza del Estado, tienen su contrapartida en el plano institucional en desajustes entre los propósitos de la planificación y las capacidades de la administración pública. En este sentido, se puso de manifiesto que los planes en América Latina han propuesto una serie de objetivos que suponían, a su vez, cambios que se han intentado llevar

/a la

a la práctica con una administración pública que precisamente respondía a una situación que se deseaba modificar. En general, hubo acuerdo en señalar que uno de los obstáculos a la planificación, ha sido justamente el no haber propuesto en el aparato público, las reformas administrativas y hasta transformaciones estructurales básicas que fueran consecuentes con las tareas que supone la planificación. En efecto, las oficinas de planificación han sido creadas y agregadas a un sector público, sin plantear nuevas relaciones funcionales de manera que forme parte activa e importante de un nuevo sistema administrativo. Su incorporación al aparato público, en la mayor parte de los casos, ha sido forzada y artificial, lo que se ha traducido en una clara falta de vinculación sustantiva entre el organismo planificador y el resto de la administración pública. Incluso, algunos participantes destacaron casos en los que dicha falta de vinculación se originó en el intento de ciertas oficinas de planificación por imponerse a una fuerte estructura institucional en vez de adecuarse a ella.

En estrecha relación con el tema planteado en líneas anteriores, se prestó especial atención a la ubicación y funciones de la oficina central de planificación. En términos generales se convino que esta oficina debe estar ubicada en la cúpula del aparato administrativo del Estado, pero se vertieron opiniones diversas sobre las funciones que debía realizar. Así, algunos participantes pusieron el acento en la conveniencia de que el mecanismo de planificación tuviera un carácter eminentemente coordinador y, simultáneamente, asumiera una función vigilante acerca del cumplimiento de los programas, proyectos y líneas de política del plan. La ejecución de ambos tipos de tareas, hace esencial la presencia del organismo planificador en las juntas, comisiones y otras entidades que deciden sobre políticas de precios, salarios, tarifas, aranceles tributarios, etc.

Es en el diseño de estas políticas donde precisamente se generan los conflictos entre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes, y las presiones que se manifiestan en la coyuntura. Para que la resolución de estos conflictos mantenga al sistema en la

/trayectoria diseñada

trayectoria diseñada en el plan, es necesaria la presencia activa de los mecanismos de planificación, para conseguir una efectiva vinculación con los centros de decisión, y de esa manera influir con más fuerza en el corto plazo. Las funciones de formulación de planes de mediano y largo plazo deberían ser las fuentes de inspiración para orientar las tareas de coordinación mencionada.

Como una posición alternativa a la que acaba de describirse, se concibió una oficina de planificación de muy alto nivel, una especie de "super-ministerio", que posea la autoridad suficiente para tomar decisiones básicas en la asignación de recursos, orientar las políticas sectoriales y dirigir con poder la coordinación que requieren estas funciones. De ser así, las diversas tareas de planificación tales como la formulación de planes a distintos plazos, la evaluación y el control de la ejecución, las que se plantean en torno a las decisiones de política económica, etc., jugarán un papel importante en la evolución del sistema socioeconómico. Sin embargo, se advirtió en primer lugar, el peligro de convertir a la oficina de planificación en un gobierno paralelo, con lo que dificultaría la transformación de la administración pública que el proceso requiere, generando además numerosos conflictos que entorpecerían el funcionamiento del aparato estatal en torno al plan. En segundo lugar, se recalcó que en la situación actual de la mayoría de los países latinoamericanos, la planificación cumple una tarea eminentemente asesora, difícil de superar, dado el marco institucional y administrativo que prevalece en ellos. En apoyo de esta segunda posición, algunos participantes sugirieron distinguir entre planificación jerárquica y participativa. Admitieron los peligros de la planificación jerárquica consistentes en dificultades de coordinación, falta de incentivos para asumir responsabilidades y problemas en la preparación de programas conjuntos entre entidades de un mismo sector. Por otro lado, destacaron las ventajas de la planificación participativa. Mejora en la información desagregada, proporciona mayor sustento y operatividad al plan e incentiva su ejecución.

/Dentro de

Dentro de las preocupaciones generales por la identificación de incompatibilidades, entre las funciones de la planificación y las capacidades de la administración pública, apareció insistentemente aquella que se refiere a la ubicación de la oficina de presupuesto y a las funciones que dicha oficina ejercitará. La discusión de este punto estuvo vinculada al aspecto más general del problema del funcionamiento de la planificación ya tratado en párrafos anteriores: la capacidad de los mecanismos de planificación para decidir la asignación de recursos.

Si bien no hubo acuerdo respecto de la conveniencia de que la oficina de presupuesto formara parte integrante de la oficina de planificación se reconoció que entre ambas reparticiones debiera existir múltiples relaciones de coordinación y complementación.

Quienes abogaban porque la planificación y el presupuesto estén en manos de una sola institución, plantearon la conveniencia de centralizar en tal organismo la capacidad necesaria para mantener el plan dentro de sus lineamientos básicos, ante las contingencias muy variadas y aleatorias, que enfrenta la ejecución de programas y proyectos. Destacaron asimismo, que una cantidad como la oficina de planificación está en mejores condiciones para asignar recursos, gracias a la visión más amplia que tiene no sólo del plan sino también de la política de desarrollo. En este sentido se reduciría a un mínimo el efecto de ciertas prácticas que se reconocieron como propias de los ministerios de hacienda, y cuya consideración exclusiva puede perjudicar al proceso de desarrollo, tales como las de lograr a todo trance un equilibrio de ingresos y gastos. Se consideró además que al hacerse cargo del presupuesto, el mecanismo de planificación adquiriría un mayor poder dentro de la administración pública, lo que redundaría en una mayor capacidad de coordinación y por lo tanto en un fortalecimiento del mecanismo planificador, para cumplir el resto de las funciones que le son propias.

Estas apreciaciones merecieron críticas que se relacionan con el fondo del problema y con ciertos aspectos operativos. Si se postula la integración del presupuesto a la entidad planificadora, resulta

/incomprensible que

incomprensible que no se reclame la integración de otros mecanismos de asignación de recursos como sería por ejemplo, el Banco Central. La resolución del problema, por tanto, supone la delimitación de las atribuciones del mecanismo de planificación. En cuanto a los aspectos operativos, se consideró que sería inconveniente sobrecargar a la planificación con las tareas propias de la ejecución presupuestaria, por ser éstas engorrosas y estar llenas, generalmente, de detalles minúsculos, que restarían eficacia a las labores auténticas de la formulación, evaluación y control de planes de corto, mediano y largo plazo.

Contrastando con las posiciones anteriormente expuestas, se propuso distinguir las tareas de elaboración, ejecución y control del presupuesto, procediendo a dividir la responsabilidad de dichas funciones entre las oficinas de planificación y presupuesto. Las tareas de elaboración y control serían propias de la planificación o estarían muy ligadas a ella, quedando la ejecución bajo la tutela del ministerio de hacienda. Sin embargo, se observó que el funcionamiento del sistema impositivo, en lo que se refiere a la recolección de recursos financieros para el Estado, impone ciertas características al manejo del presupuesto que hace conveniente no separarlo en distintas instituciones. En consecuencia, resultaría más eficaz robustecer la coordinación entre planificación y hacienda, para lograr así, una mayor racionalidad en la asignación de recursos y en la estructuración y operación del gasto público.

Finalmente, hubo acuerdo en advertir que los planteamientos que aquí se relataron, debían considerarse más que como recomendaciones como temas de discusión y exposición de experiencias. La resolución de los problemas señalados, debería encuadrarse dentro de las peculiaridades de cada país, tanto en lo que concierne a su estructura de poder, a la fuerza que tienen las prácticas y hábitos tradicionales, al tipo de planificación que se desee llevar a cabo, como, en función de los objetivos que se haya expuesto.

2. Deficiencias en la etapa del diagnóstico

El lapso transcurrido entre los inicios de la planificación y el presente, ha significado un claro progreso en el conocimiento de los problemas que aquejan a los países latinoamericanos. Por esta razón, hoy día se está en condiciones no sólo de señalar las deficiencias más significativas, sino que también, de identificar aquellas omisiones o errores que han perturbado seriamente la aceptación y ejecución de planes de desarrollo.

En la primera etapa de los procesos de planificación, primó una concepción que asignaba un carácter esencialmente técnico a las funciones de una oficina de planificación. Esta concepción determinó un descuido en la consideración de los efectos que, la inestabilidad política y el carácter del sistema de poder, tienen sobre las modalidades de planificación. Se reconoce hoy día la importancia que tiene evaluar la inestabilidad de los sistemas políticos imperantes, para definir las modalidades de funcionamiento de las oficinas de planificación. Estas deben adaptarse según algunos participantes hasta influir en el proceso político con mucha flexibilidad sin perder por ello su sentido de previsión de mediano y largo plazo. Asimismo, se tiene ahora clara conciencia del carácter no neutral de la planificación, lo que implica que las actuaciones de los técnicos planificadores llevan explícitos o implícitos, juicios políticos bastante definidos. Se planteó incluso la conveniencia de descalificar la dicotomía políticos-técnicos. En todo caso, la aceptación del hecho que el diseño de un plan supone compromisos políticos, es considerado como un importante progreso en las relaciones que deben existir entre políticos y planificadores. Por ello, la mayoría de los participantes señaló la necesidad de un diálogo permanente entre los encargados de la planificación y los representantes del poder político. El intento de armonizar los criterios aparentemente contradictorios de unos y otros, debe alcanzar no sólo al análisis de los objetivos que se persiguen, sino también al de los instrumentos y técnicas que se aspira utilizar.

/El anterior

El anterior planteo es especialmente válido en lo que dice relación a la falta de consideración del corto plazo, período sujeto a restricciones de todo orden, principalmente de tipo sociopolítico. Es también necesario destinar esfuerzos a esclarecer las posibilidades que se le presenten a los países en el futuro mediano, en aspectos como el relativo a las relaciones internacionales, a las transformaciones sociales que se vienen operando, y a todos los relacionados con los factores políticos que de variadas formas condicionan el marco en el que actúa la planificación.

Uno de los campos del diagnóstico en el que la existencia de graves omisiones mereció un reconocimiento unánime, fue el de la movilización de recursos internos. Esta deficiencia se consideró esencialmente importante para uno de los instrumentos que tienen una efectiva capacidad para modificar los criterios de asignación de recursos: la generación y evaluación de proyectos.

En cuanto a la movilización de recursos internos, se subrayaron dos errores de enfoque. En primer lugar, se señaló que el plan además de tener en cuenta los derechos, atribuciones, objetivos y metas de los distintos grupos sociales, debía simultáneamente considerar las responsabilidades y deberes de estos grupos. La asignación de recursos tendría que ir acompañada de una asignación de esfuerzos y sacrificios claramente definida. En segundo lugar, cuando se piensa en movilización de recursos, es preciso se planteen el problema de la mano de obra y sobre todo de la desocupación. En efecto, en los países en desarrollo, en los que existe dotación abundante de mano de obra y altos índices de desocupación abierta o encubierta, con beneficios claros en términos de costo del factor trabajo, es atendible la sugerencia de considerar este hecho no sólo como un problema grave por solucionar, sino que como una opción que puede traer ventajas en la elección de modos de producción.

Se consideró que la actuación de los organismos internacionales de financiamiento, ha contribuido a mantener estos errores de enfoque. Dicho error se manifiesta en los criterios de evaluación de tales organismos y en el tipo de proyectos que suelen financiar.

/Se anotó

Se anotó que muchos de los proyectos de desarrollo implicaban grandes riesgos, lo que hace inconveniente el uso de criterios puramente económicos para decidir los préstamos. En general, hubo consenso en la necesidad de plantear nuevos criterios de evaluación de proyectos, capaces de incorporar aspectos no económicos. Tal necesidad adquiere hoy carácter de urgencia, pues los gobiernos deben resolver una creciente cantidad de problemas en los que, componentes políticos y sociales, priman sobre los meramente económicos.

También se hizo hincapié en la necesidad de que los economistas y las oficinas de planificación participen a la vez en las primeras etapas de la elaboración de proyectos, de forma que los ingenieros tomen en cuenta los criterios de la planificación, y no se repita la ya habitual situación de proceder a la evaluación cuando la ingeniería introdujo una gran inflexibilidad en la selección de alternativas técnicas.

Referente a la generación de proyectos hubo acuerdo en que la mayoría de los que se generan en los países latinoamericanos corresponden a áreas en las que existe un adecuado entrenamiento en su preparación, propia de la experiencia de las instituciones y de la capacitación de los ingenieros. Pero hay sectores que son importantes en las políticas de transformación económica y social, y en los cuales no existen instituciones con conocimientos suficientes para materializar en proyectos los objetivos que se persiguen en los planes. Es así como se cuenta con proyectos de caminos, puertos y electricidad, en cantidad suficiente, en tanto que no se cubren las necesidades de ramas como la petroquímica, la metalmecánica y otras industrias de transformación, la agricultura, la educación, la tecnología, etc. especialmente cuando se trata de proyectos de escala reducida.

3. Deficiencias en la etapa de ejecución de planes y políticas

Es evidente el progreso que significa el haber identificado los problemas de diagnóstico comentados en el punto anterior. Sin embargo se reconoce que no existe un progreso similar en lo referente a la ejecución de planes y políticas. Esta forma desequilibrada de superar problemas no resulta sorprendente, pues los avances en el campo de la ejecución están condicionados por los logros en la etapa del diagnóstico. Este hecho permite mirar con optimismo el futuro del proceso de planificación, pues será factible recoger los frutos que, diagnósticos más completos y esclarecidos, brinden en términos de ejecución. Un plan apoyado en un diagnóstico que refleje la madurez lograda, incluirá políticas más fáciles de instrumentar.

En las discusiones del Seminario se insistió en reiteradas oportunidades sobre la importancia que tiene la evaluación del apoyo con que, en la esfera del poder, cuentan las distintas opciones. Se subrayó que cualquiera que fuera la posición que se sustentara en torno a las tareas que le caben a la planificación para lograr consenso, es en la etapa de la adopción de decisiones y en la ejecución de políticas donde errores de apreciación sobre la viabilidad ocasiona daños irreparables al proceso de planificación. Esta precaución adquiere una importancia capital cuando las decisiones gubernamentales implican cambios significativos en el funcionamiento de la actividad socioeconómica. En estas situaciones se hace evidente el poder que confiere el conocimiento de la realidad y la disponibilidad de información acerca de la misma. En condiciones de inestabilidad, las modalidades, las técnicas y los instrumentos de planificación, son sometidos a duras pruebas, pues se dificultan las posibilidades de previsión, se complican las funciones de la Oficina de Planificación y se presentan, por tanto, agudos problemas en el diseño y ejecución de planes. En estas circunstancias no existe estabilidad en las funciones de una oficina de planificación, siendo difícil diseñar etapas para el cumplimiento de dichas funciones. Si la oficina de planificación no demuestra una gran /flexibilidad para

flexibilidad para adaptarse a este tipo de situaciones, es muy posible que sea desplazada en la etapa de ejecución de políticas. Ante situaciones como la reseñada, será necesario que los encargados de la planificación, desarrollen un nuevo instrumental capaz de competir con el que poseen otras instituciones del sector público, para abordar los problemas de la coyuntura.

Los análisis de viabilidad en la etapa de ejecución, implican disponer de una información pormenorizada y oportuna, referida tanto al campo económico como al sociopolítico. No siempre, la evaluación de efectos económicos que la ejecución de políticas implica, es compatible con la evaluación de efectos sociopolíticos. Es función del mecanismo planificador ayudar al esclarecimiento de los costos y beneficios que cada decisión supone. La ejecución de un plan necesita de evaluaciones previas que signifiquen disminución de riesgos.

Preocupó especialmente a los participantes la diferente actitud que tienen los políticos en la etapa de aprobación de los planes, y en los momentos de ejecución de los mismos. Proclives a aceptar los planes sin un examen profundo, reaccionan con energía, ante las medidas que garantizan su cumplimiento. Esta actitud obliga a reforzar las labores de contacto entre los planificadores y el nivel político en la hora que los planes deben ser instrumentados.

Por último, las relaciones de la oficina de planificación con el sector privado deben constituir una preocupación permanente. En las economías mixtas, en las que el mercado juega un papel nada despreciable en lo referente a la solución de sus problemas fundamentales, y particularmente en el de la asignación de recursos, cobra una gran importancia la participación del sector privado en el cumplimiento de los objetivos de los planes. Se propuso como una posible alternativa de vinculación, que el diálogo y contacto con el sector privado, se concentrara de preferencia en las oficinas sectoriales de planificación. Estas definen prioridades específicas para las distintas ramas y actividades dentro de cada sector, y están en mejores condiciones, por el tipo de información y conocimiento detallado que poseen, para discutir y

/evaluar los

evaluar los proyectos y programas del sector privado, como asimismo, para señalar las actividades prioritarias y orientar de ese modo una actuación de los productores privados, compatibles con los lineamientos del plan.

Por otra parte, se manifestó que la gestión gubernamental dispone de una serie de instrumentos, directos e indirectos, para influir y a veces determinar un cierto comportamiento del sector privado. El uso de estos instrumentos admite una gran gama de variaciones, la mayoría de las cuales no se ha utilizado sino en muy raras oportunidades. La planificación debe analizar con rigor las posibles alternativas que se presenten tanto en lo que concierne al diseño del plan, como en lo referente a su ejecución.

4. Limitaciones derivadas de la escasez y mal uso de técnicas e instrumentos

En el enjuiciamiento a los procesos de planificación que se hizo en el Seminario, se reconoció que entre las deficiencias habían algunas atribuibles al funcionamiento interno de los mecanismos de planificación y no sólo a fallas en las relaciones de tales mecanismos con el contexto social y político en el que actuaban. Efectivamente, no puede pasarse por alto el limitado alcance de las técnicas de planificación utilizadas en el diseño de los primeros planes; modelos sumamente agregados, utilización de escaso número de ecuaciones, generalmente lineales, no consideración de objetivos simultáneos, uso de información fragmentaria y no siempre confiable, evaluaciones de proyectos basadas en criterios extraídos de otras realidades, etc. Por el lado de los instrumentos que permiten ejecutar planes y políticas se hicieron reflexiones sobre el grado en que fueron ignorados por la planificación: difícilmente se encontrará en los primeros planes consideraciones sistemáticas sobre políticas monetarias, cambiarias, de precios, salarios, tarifas, etc.

En primer lugar, hubo unanimidad de opiniones respecto a la necesidad de detallar los objetivos contenidos en los planes, para facilitarle al político la comprensión del alcance de aquellos.

/Asimismo, esta

Asimismo, esta especificación permitiría vincular dichos objetivos, con los instrumentos específicos de política económica, tarea extremadamente difícil, sino imposible, cuando se trabaja exclusivamente con variables macroeconómicas agregadas.

Al referirse a los objetivos múltiples se coincidió que, en general, los planes de muchos países de América Latina, están inspirados, cada vez más, en conceptos de desarrollo más amplios e interdisciplinarios, que abarcan una gama muy grande de problemas económicos, sociales y políticos.

Esta ampliación del concepto de desarrollo plantea al planificador el problema de utilizar funciones de bienestar dependientes de diversas variables, tanto en las técnicas de formulación de planes como en las de evaluación de productos.

Las dificultades derivadas de que no puede suponerse, en general, que la función de bienestar se obtiene por agregación de funciones simples, hace necesario que se investiguen métodos que puedan ayudar al planificador, en su responsabilidad de dar adecuado peso, a los distintos objetivos perseguidos.

Si la función de bienestar no es sólo un agregado lineal de variables, la interrelación entre diversos objetivos debería analizarse en forma rigurosa, siguiendo probablemente las técnicas de análisis de sistemas y cálculo de variaciones.

Además, es necesario destacar que las áreas de complementación, sustitución o conflicto entre diversos objetivos pueden variar con el tiempo y pueden hacer necesario un análisis en distintos períodos. Estos métodos garantizarán la incorporación, expuesta en los puntos anteriores, de evaluar el corto plazo con visión y perspectiva de largo alcance. Los análisis intertemporales se complican si se toma en cuenta que el concepto de flexibilidad, divisibilidad y movilidad de recursos, no corresponde en la generalidad de los casos a la realidad. Piénsese, por ejemplo que existen recursos aplicables a la consecución de ciertos objetivos y no de otros y que incluso su empleo depende de la tecnología que se utilice.

Todas estas consideraciones hacen que la formulación de objetivos y la búsqueda de posibilidades que conduzcan a un aprovechamiento óptimo de

/los recursos,

los recursos, sean tareas complejas pero esenciales en el proceso de planificación. En algunos casos, la determinación de la complementariedad o sustituibilidad entre varios objetivos es susceptible de cuantificación con amplios márgenes de error. Sin embargo, en todas las eventualidades, el planificador debería hacer explícitos los distintos conjuntos alternativos de objetivos, calcular su costo económico aproximado, y sus efectos sobre el logro de otras metas a corto, mediano y largo plazo, para someterlos a la apreciación de aquellos a quienes compete tomar la decisión política. En muchos casos, de esta manera, se obtiene una información adicional sobre los objetivos que enriquece su definición original.

En otro orden de aspectos y relacionado con las técnicas de evaluación de proyectos, se discutió el alcance de los precios de cuenta como instrumento destinado a incorporar criterios no tradicionales en la evaluación. Algunos participantes opinaron que, en muchos casos, dicho alcance era limitado y propusieron utilizar métodos alternativos como el de extraer directamente de la estrategia, criterios que fijaran tope a ciertos tipos de inversiones. Se dijo, a modo de ejemplo, que si bien los precios de cuenta de las divisas eran útiles para estimar los montos aceptables de inversión extranjera en algunos sectores, no lo eran para otras ramas estratégicas de la industria, donde criterios de tipo político podrían exigir la fijación de límites a dicha inversión.

Las reflexiones que desde distintos ángulos se hicieron para calificar las relaciones entre el uso de técnicas e instrumentos, la consideración simultánea de objetivos y los criterios de evaluación de proyectos, están mostrando las interrelaciones entre los aspectos anotados y advierten cómo el progreso en ciertas direcciones, requiere avances similares en otras, de modo que el conjunto refleje un enfoque integrado, en oposición a las concepciones parciales que ilustraban las técnicas utilizadas en los primeros planes.

C. Perspectivas de la planificación

En concordancia con el espíritu ya destacado en el enfoque general, los participantes no sólo expusieron las dificultades que había enfrentado el proceso de planificación, sino también señalaron un conjunto de campos de investigación proponiendo incluso temas concretos de estudio, que garantizarán una mayor eficiencia de la planificación en el futuro.

Las proposiciones que al respecto se presentaron responden a dos tipos de orientaciones: en un sentido se hizo hincapié en la necesidad de superar las deficiencias identificadas. En otro sentido, se aceptó que el proceso de desarrollo plantea problemas nuevos con un dinamismo que exige una continua renovación de las metodologías y modalidades de la planificación.

1. Superación de las deficiencias observadas

La primera parte de este capítulo ha señalado las principales deficiencias y obstáculos que han afectado el proceso de planificación. Como una consecuencia natural de ese análisis, surgieron en el Seminario una serie de propuestas. Una vez aceptado el enjuiciamiento a la poca atención que se prestó en el pasado a los contactos del mecanismo planificador con sectores políticos, grupos de poder y el resto de las instituciones del sector público, obviamente surgieron planteamientos para organizar un sistema de planificación consubstanciado con el sistema sociopolítico imperante. De no ser así, sería difícil corregir las fallas en la etapa del diagnóstico, del diseño de planes, y de su ejecución, pues en gran medida, se deben al desconocimiento de una valiosa información que sólo es posible obtener estando en estrecha relación con los agentes de mayor peso político.

Con esta finalidad, una de las alternativas discutidas, sostenía que la Oficina de Planificación debería ser el centro de confluencia de las posiciones de los diferentes grupos y participar activamente en este campo, de forma que en ella se generaran políticas económicas cuya viabilidad tuviera sólido sustento. Por el contrario, hubo quienes

/atribuyeron a

atribuyeron a la solución anterior el inconveniente de convertir a la Oficina de Planificación en un centro de pugnas políticas de corto alcance, que iría en desmedro de su carácter eminentemente analítico. Reconocieron esta función, como propia de las instituciones típicamente políticas de un gobierno.

La discusión del punto anterior, llevó a considerar otro tema: la actitud que le corresponde a los mecanismos de planificación en torno a la divulgación de las políticas contenidas en los planes. Algunos participantes sostuvieron que dichas políticas deberían ser ampliamente difundidas y explicadas a los distintos grupos sociales, como una forma de crear consenso en dichos grupos. Otros, discreparon en lo relativo al tema anterior, al hacer ver los peligros de una difusión pública anticipada de ciertas medidas en las que un conocimiento previo desvirtuaría su finalidad.

Una tercera posición postuló la conveniencia de distinguir entre políticas e instrumentos recomendando divulgar las primeras y no difundir los instrumentos cuando se perciba que su conocimiento público anticipado pueda ser perjudicial.

Así como el tema de la participación en el sentido de otorgar derechos ha merecido amplios intercambios de opiniones, también se reflexionó acerca de la necesidad de encontrar formas efectivas de asignación de responsabilidades. Este paralelismo debe ser fomentado por la planificación, en campos tales como la toma de decisiones, la distribución de excedentes, la asignación de recursos, etc.

Asociado el problema de la participación en la ejecución de planes, se destacó la importancia de definir el papel que jugará el sector privado y de delimitar con precisión su esfera de acción. Por tratarse de un tema que no ha merecido la debida atención en el pasado, la tarea propuesta exigirá una intensa investigación.

Otra de las tareas sugeridas en el Seminario se refirió a la conveniencia de que todo un mecanismo planificador esté preparado para responder en forma versátil a las no siempre previsibles contingencias que, en el corto plazo, de una u otra forma, dificultan la materialización de intenciones que garanticen el cumplimiento de los objetivos de mediano y largo plazo.

/Si bien

Si bien se reconoce una serie de funciones clásicas y permanentes de una oficina de planificación, tales como la preparación de diagnósticos, el cálculo económico, la previsión, etc., no es menos cierto que las prioridades de cada una de ellas, cambian en función de las contingencias políticas. Se propuso en este sentido que el sistema de planificación, sea reestructurado de forma tal que no responda con rigidez a la inestabilidad que suele afectar al sistema político.

El carácter de las propuestas recién detalladas, implica abordar un campo en el cual no siempre existe un conocimiento teórico suficientemente probado y el intento de trasplantar experiencias de otras realidades ha significado generalmente fracaso y frustración. Sin embargo, los perentorios plazos a los que un proceso político está sometido no permite esperar pasivamente acabadas formulaciones teóricas. Muchas veces las circunstancias obligan a la planificación a construir su teoría a través de la práctica, pues la necesidad de actuar no admite demoras. Se hace necesario asumir riesgos, y en estas circunstancias se ha insistido en la conveniencia de realizar experimentos pilotos para disminuir los riesgos que suponen los experimentos a nivel nacional.

Como consecuencia de los razonamientos anteriores y relacionado con el problema de la movilización de recursos internos, se recomendó que este tipo de proyectos piloto debieran encontrar financiamiento en fuentes propias de los países, pues la experiencia indica que los organismos financieros internacionales son reacios a asumir este tipo de riesgos en sus programas de cooperación.

Un objetivo propuesto en reiteradas intervenciones, fue el de otorgar una mayor coherencia y estabilidad a la administración pública a través de la planificación. Para ello se propuso elevar sustancialmente el nivel técnico de los integrantes del aparato estatal; asimismo se consideró deseable que una parte importante de los funcionarios de los mecanismos de planificación no estuvieran sujetos a rotaciones que por causas políticas se han hecho frecuentes en América Latina. En el sentido de mejorar la operatividad del sector público, se hicieron numerosas reflexiones. En cuanto a la naturaleza de las políticas de ejecución

/de planes,

de planes, se creyó conveniente anotar que no debe despreciarse la posibilidad de utilizar una serie de mecanismos informales sobre todo en lo que se refiere a la captación de información cualitativa, ni conformarse con la amplitud de la estructura institucional existente. Así, la reacción de los diferentes grupos políticos ante ciertas medidas no es dable captarlas a través de encuestas.

En cuanto a la relación entre planificación y presupuestos, hubo participantes que sugirieron la utilidad de confeccionar presupuestos plurianuales, que representarían uno de los métodos operativos de la planificación de mediano plazo. También se destacó el papel que puede jugar el presupuesto como vínculo entre la planificación global y la planificación sectorial.

Respecto a la coherencia de ejecución de políticas, se recomendó instaurar planes financieros operativos capaces de otorgarles unidad, a los aspectos fiscales y monetarios que de lo contrario, se manejarían con los criterios restringidos de las instituciones responsables. Asimismo será posible establecer vínculos más precisos con el plan de mediano plazo.

Con relación a los vacíos en la generación de proyectos no tradicionales, se propuso que los mecanismos de planificación, consideraran la creación de entidades que se encarguen de la generación de proyectos en estos campos. Se destacó también la necesidad de que estos nuevos organismos participen no sólo en la generación de esos tipos de proyectos, sino en su promoción y ejecución. Al mismo tiempo, se expresó que los organismos financieros internacionales, deben fortalecer su sistema de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos que significa operar en áreas similares.

También se mencionaron temas que, si bien hasta el presente parecían pertenecer preferentemente al campo académico, comienzan a tener significación para los procesos de planificación. Se refieren a la discusión de los efectos que la evolución científica y tecnológica está produciendo en los países desarrollados, y de las consecuencias directas e indirectas que dicha evolución tendrá sobre los países en vías de desarrollo. Se propuso que para una adecuada discusión de estos aspectos, se contara

/junto a

junto a los planificadores, con especialistas en estas materias. De ese modo, el trabajo en las oficinas de planificación se orientaría en una visión prospectiva que jugará un papel importante en la delimitación de estrategias de desarrollo.

Una recomendación de carácter general que surgió en el Seminario y que sirve de marco de referencia a muchas otras, dice relación con la necesidad de disponer de estrategias de largo plazo que se deduzcan del tipo de sociedad que se pretende alcanzar o del proyecto nacional que se persiga. Especial importancia se asignó a la recomendación de tener siempre presente las peculiaridades propias de cada país, objetivo difícil de lograr si no se cuenta con una estrategia como la propuesta.

2. Planificación y cambio social

Se ha preferido tratar separadamente las reflexiones y recomendaciones que se hicieron en torno a este tema, por existir la impresión generalizada de que en torno a él aún subsiste una gran cantidad de incógnitas por dilucidar.

Evidentemente, los países latinoamericanos, bajo variadas formas y en distintos períodos, han mostrado síntomas que hacen pensar que la planificación se ejercitará en un ambiente proclive al cambio social.

Cuando se trató el tema, se suscitó un extenso debate en torno al concepto de cambio social. Como consecuencia de las discusiones sobre las definiciones de cambio social, se plantearon distintas concepciones en cuanto a la ingerencia que un gobierno, puede tener en la generación o canalización de dicho cambio. Así, hubo quienes sustentaron que cuando los gobiernos se proponen solucionar problemas básicos detectados en las interpretaciones del desarrollo latinoamericano, como son: la disminución de la dependencia externa, la eliminación de la marginalidad y la corrección de una injusta distribución del ingreso; actúa como agente conductor del cambio social. Otros plantearon la posibilidad de que acontecimientos ajenos a la voluntad del gobierno estuvieran generando continuas y fuertes variaciones en la situación económica y social, por

/lo que

lo que el cambio pareciera ser una característica constante de estas sociedades. Se dieron incluso, ejemplos de alteraciones netamente económicas, tales como la modificación drástica del precio internacional de un producto de exportación, que produciría cambios más importantes que muchas políticas consideradas claves por los gobiernos. Frente a estas opiniones, hubo quienes manifestaron dudas acerca de que las modificaciones ocurridas en los últimos años en América Latina, pudiesen haber tenido influencia en las relaciones básicas que existen entre los distintos grupos sociales. Quienes sustentaban esta opinión consideraron que los planificadores se habían adherido, aunque no siempre en forma explícita, al concepto de que un gobierno puede ser agente conductor de cambio social. Para ello, esta concepción desestimó las dificultades políticas que implica restaurar reformas que garanticen el cambio social, generando así, expectativas exageradas y la frustración consiguiente.

Desde otro punto de vista, se sostuvo que el cambio requiere una movilización de la sociedad. En esa circunstancia, le corresponde a la planificación, proporcionar a la sociedad una visión coherente del orden económico que las mayorías consideran deseable. No se desconoció que en tales ocasiones, surgirán nuevos problemas en un ambiente de comportamiento inestables, amplificando las dificultades en la elaboración de diagnósticos y en la ejecución de planes y políticas.

En vista de las numerosas interpretaciones y calificaciones que se le dio al proceso de cambios sociales, se concordó recomendar investigaciones que permitan abordar con propiedad la relación entre el cambio social y la planificación. En este sentido, una proposición que contó con mucho apoyo, fue la de vincular cambios y planificación, mediante un tratamiento epistemológico que distinguiera entre planificación reactiva, planificación adaptiva y planificación creativa. Los distintos horizontes de planificación contendrían a estas categorías un diverso grado; así el corto plazo estaría más relacionado con la planificación reactiva y adaptiva a los cambios, en tanto que el largo plazo tiene preferente vinculación con la planificación creativa como inductora de cambios sociales.

