



Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados del ILPES
(1962-1972)

Ricardo Martner

Jorge Máttar

Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados del ILPES
(1962-1972)

Ricardo Martner

Jorge Máttar

Compiladores



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, diciembre de 2012

Libros de la CEPAL

116

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar
Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

La presente edición conmemorativa contiene un conjunto de textos seleccionados compilados en ocasión del cumplimiento de los 50 años desde la creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Diseño de portada: Mario Tapia Rey

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-221103-9

LC/G.2552-P

Nº de venta: S.12.II.G.19

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	7
Progresos en materia de planificación en América Latina	
Nota de la Secretaría de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, décimo período de sesiones de la CEPAL, Mar del Plata (Argentina), mayo de 1963.....	21
Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social	
Nota del Director General del Consejo Directivo del ILPES, octava reunión, Santiago, 9 y 10 de mayo de 1966	37
Discusiones sobre planificación	
Informe de un seminario, Santiago, 6 a 14 de julio de 1965.....	49
Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina	
Informe del Seminario Interno sobre Progresos de la Planificación en América Latina, undécima reunión del Consejo Directivo del ILPES, Santiago, 20 a 21 de junio de 1968	111

Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina
Trabajo presentado en el Seminario sobre Política y Administración
Presupuestaria en los Países en Vías de Desarrollo, Copenhague,
4 a 16 de septiembre de 1967 139

**Evolución y perspectivas de los procesos de planificación
en América Latina**
Trabajo preparado para el seminario de planificación organizado
conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos
(OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago,
17 a 21 de julio de 1972 157

Publicaciones de la CEPAL 191

Prólogo

En el marco de los primeros 50 años de existencia del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), presentamos a los lectores una muestra de documentos seleccionados —publicados entre 1962 y 1972— que constituyen un cuerpo de pensamiento latinoamericano sobre la planificación del desarrollo. Si bien la colección tiene por sí misma un valor histórico contundente, cabe también señalar que a lo largo del ejercicio de recuperación, ordenamiento, revisión y selección de materiales pioneros del ILPES, pudimos constatar la vigencia de muchos de los análisis y reflexiones ahí contenidos.

El mundo y América Latina y el Caribe han cambiado en estas cinco décadas: algunos casilleros de la agenda de desarrollo se han ido ocupando, pero otros permanecen semivacíos. Esto se ha traducido en un rezago respecto de otras regiones que hace medio siglo iniciaban procesos de desarrollo partiendo de condiciones menos favorables.

Como hace 50 años, la región se esfuerza hoy por acelerar su desarrollo con un enfoque renovado de inclusión y de igualdad, principales asignaturas pendientes para el progreso latinoamericano. Se discute sobre el papel del Estado, de sus instituciones, del aparato gubernamental, de la planificación y de las políticas públicas. Son los mismos temas que en los años cincuenta se planteaban para transitar hacia un desarrollo económico que, posteriormente, incorporaría las dimensiones social y de sostenibilidad ambiental.

Desde sus inicios, en julio de 1962, el ILPES ha acompañado a los gobiernos en la construcción de capacidades institucionales y humanas, adaptándose a las necesidades cambiantes en función del desarrollo de

los países, respondiendo a demandas emergentes y ofreciendo un espacio de aprendizaje, reflexión, análisis y formulación de propuestas sobre los problemas del desarrollo latinoamericano y caribeño. Por sus aulas han pasado miles de alumnos que han llevado a los países una impronta del pensamiento y quehacer de la CEPAL y del Instituto. Muchos de ellos han desempeñado y desempeñan hoy cargos de alta responsabilidad en sus gobiernos y otras entidades.

Esta colección de trabajos ofrece una muestra de los análisis, discusiones y propuestas de política en la región que se promovieron y suscitaron desde el ILPES en torno a los retos de la planificación durante el período 1962-1972, cuando esta adquiría creciente relevancia como instrumento fundamental de las políticas públicas y de las estrategias de desarrollo de los Estados latinoamericanos de la época.

El período referido fue decisivo para el rumbo del progreso en la región, pues se consolidó la noción de que era necesario pasar de la etapa de especialización productiva en bienes primarios o de baja transformación industrial, a otra en que la industria manufacturera fuera el motor del crecimiento y el desarrollo. Los documentos seleccionados están impregnados de estas consideraciones y prestan especial atención al papel de la planificación en ese proceso. Si bien la región avanzó, el progreso no fue suficiente ni sostenido, y años después, a fines de los ochenta, la CEPAL se refirió a la industrialización trunca de América Latina y el casillero vacío del crecimiento con igualdad.

Hoy queda aún pendiente la asignatura de transitar hacia un desarrollo incluyente, apuntalado en un cambio estructural virtuoso, entendido como una transformación cualitativa de la estructura productiva, que impulsa y fortalece sectores y actividades intensivos en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda, al tiempo que genera más y mejor empleo, que es la llave maestra para la igualdad.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Entrado el segundo decenio del siglo XXI, los países reflexionan y discuten sobre el legado del esquema de desarrollo de las últimas dos décadas; independientemente de la orientación de las políticas y estrategias económicas actuales, los gobiernos y las sociedades alinean sus objetivos en torno al crecimiento sostenido e incluyente y a la reducción de las desigualdades y se observa un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo, centradas en objetivos de igualdad. En un momento como el actual, resulta interesante constatar las similitudes y diferencias en las discusiones sobre la planificación del desarrollo en dos momentos de la historia del desarrollo latinoamericano separados por cinco decenios.

El propósito original de conmemorar el quincuagésimo aniversario del ILPES era compilar trabajos institucionales que abarcaran todo el período. Hubo que desistir del empeño, ya que muy pronto se comprobó que, por su abundancia y riqueza, la producción del Instituto no cabría en una sola publicación¹. Por eso, en esta antología nos concentramos en la primera década, no solo porque fue la que exploramos en primer lugar, sino sobre todo porque consideramos que la producción de esos primeros años señaló el camino para los siguientes decenios, porque constituyen piezas de gran valía por la calidad de los autores y sus contenidos, y porque

¹ EL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha publicado más de 2.500 documentos institucionales, la mayoría solo disponibles en papel. Existen además cientos de documentos, publicaciones y ediciones especiales de trabajos del ILPES en coedición con casas editoriales y textos y materiales de apoyo a los programas de capacitación. Véase *Bibliografía del ILPES*, José Besa (comp.), Santiago, 2012.

abordaban con teorías, conceptos, análisis, información y evidencia los problemas, retos y desafíos de la planificación cuando se instalaba en las agendas nacionales de la región. Aun así, debemos reconocer que mucho material quedó fuera de la selección. Por eso el ILPES publicó en formato electrónico una muestra de 50 textos que abarca las cinco décadas².

Los documentos de esta recopilación, publicados durante el decenio 1962-1972, recogen la postura y visión institucional de una época. En la medida en que, en palabras de Raúl Prebisch, uno de los mandatos del ILPES era justamente difundir el pensamiento de la CEPAL, buena parte de los documentos iniciales, además de cumplir esa función, incorporaban la voz de expertos y funcionarios de gobiernos con los que el Instituto colaboraba en planes y programas de desarrollo global, temáticos y sectoriales. Varios de ellos son de hecho compilaciones o resúmenes de discusiones más amplias que surgieron en seminarios, encuentros y talleres.

En la selección se tomaron en cuenta la relevancia y utilidad de los textos para aportar insumos a la reflexión actual sobre la planificación y el desarrollo en la región. Por cuestiones de espacio se excluyeron algunos fragmentos atendiendo a su menor pertinencia para la discusión contemporánea. Salvo lo anterior, los textos no fueron editados y cabe desatacar la claridad, profundidad y pulcritud del lenguaje.

Se han incluido documentos de tipo analítico ilustrativos de aspectos fundamentales en el quehacer de la CEPAL y el ILPES desde sus inicios, pues abordan la discusión sobre planificación y desarrollo y proponen políticas o aportan elementos para la toma de decisiones. Asimismo, figuran documentos de diagnóstico sobre temas diversos, siempre vinculados con el desarrollo. Igualmente hay referencias a las orientaciones del trabajo del ILPES en la región. Se incluyen también escritos del cuerpo directivo del ILPES y discursos de su Director, que constituyeron fundamentos de la posición del Instituto y del papel que debería jugar el ILPES en apoyo a la práctica de la planificación de los países. En algunos textos se manifiesta con claridad uno de los propósitos que señaló Prebisch para el ILPES, es decir, que se convirtiera en fuente de difusión de las ideas y del pensamiento de la CEPAL.

En los años sesenta se vivía un ambiente de optimismo frente a los retos del desarrollo. La economía y el comercio mundiales se expandían y en la región se reconocían las enormes tareas que debían enfrentar los países, pero al mismo tiempo se confiaba en que los Estados latinoamericanos contarían con la voluntad política, aparatos institucionales y capacidades para emprender las grandes transformaciones que requería la región en

² Véase CEPAL-ILPES: *Cincuenta años, cincuenta textos*, selección de documentos del ILPES, 1962-2012, 2012 [en CD-ROM].

sus aparatos productivos, la orientación de la producción, la creación de empleos, las necesidades de inversión y las desigualdades sociales.

Hay que recordar que en la década de 1960 se firmó la Carta de Punta del Este, que llamaba a un pacto continental en pro del desarrollo y que marcó un hito para el impulso de las políticas de crecimiento y la planificación. En dicha Carta se estableció el compromiso (denominado la Alianza para el Progreso) de emprender un esfuerzo de cooperación económica para el desarrollo, sin precedentes hasta ese momento, en que participarían los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. La Carta comprometía a los gobiernos signatarios a lograr metas ambiciosas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. Básicamente, los mismos objetivos que figuran en la agenda de hoy.

Los documentos

El primer documento, **Progresos en materia de planificación en América Latina**, es un texto elaborado por la Secretaría de la CEPAL y el ILPES que se presentó en el décimo período de sesiones de la Comisión, en Mar del Plata (Argentina) en mayo de 1963. En el documento se aborda la discusión del papel de la planeación como instrumento del desarrollo, en la medida en que los países venían fortaleciendo la institucionalidad de la planificación. Se resume la estrategia de crecimiento basada en exportaciones de materias primas que prevaleció hasta los años treinta y que, debido a los efectos de la gran recesión, motivó que los países de la región encaminasen esfuerzos a la industrialización mediante sustitución de importaciones. Por otro lado, en el período poscrisis inmediato se abandonaron paulatinamente las concepciones liberales, predominantes en las décadas anteriores, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas, al tiempo que se le asignaban al Estado responsabilidades crecientes en los campos económico y social, con el fin de retomar el proceso hacia el desarrollo.

Como antecedente de la creación del ILPES, se documenta la orientación del trabajo de la CEPAL al desarrollo económico y la planificación, destacándose los obstáculos a un mayor crecimiento de la región y la necesidad de actuar mediante la programación³. En particular se menciona el programa de capacitación que emprendió la CEPAL en estas materias en los años cincuenta y que posteriormente se aplicó en varios países, lo que permitió verificar en la práctica la posibilidad de superar

³ Se usaba el término programación como sinónimo de planificación para evitar correlaciones con el ejercicio de la planificación en países europeos del bloque socialista, pues podían dar lugar a confusión en la región.

las dificultades de su uso y de llegar a la formulación de programas de desarrollo económico. De aquí partieron también los antecedentes y varias definiciones de la asesoría a gobiernos para la creación de sistemas de planificación, cuya experiencia fortaleció la idea de crear una instancia especializada dentro de la CEPAL.

El documento recoge la propuesta de evaluar los proyectos de planificación, una tarea compleja pero necesaria, que exige a menudo presentar ideas que no son fruto de experiencias concretas. También se advierte en el texto sobre la importancia de que los sistemas de planificación sean participativos, reconociéndose que en algunos países latinoamericanos las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los comités o consejos de planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes. Es interesante notar que en los últimos años un número creciente de países de la región se ha preocupado por la participación de la sociedad en la discusión y formulación de planes y programas de desarrollo.

Finalmente, en materia de coordinación se recalca la importancia de contar con órganos administrativos idóneos comunicados entre sí, con responsabilidades y atribuciones claramente definidas. La recomendación de “planificar el proceso de planificación” parece muy oportuna en los momentos actuales. La experiencia acumulada durante 50 años nos enseña las dificultades de planificar en un entorno de volatilidad económica y financiera mundial y, por tanto, de gran incertidumbre, como el que está viviendo el mundo desde 2009. En la región habrá que tener en cuenta esos señalamientos para aumentar las probabilidades de éxito con una planificación moderna, que se apoye en instrumentos renovados, en un entorno democrático y con una sociedad exigente y participativa.

El segundo documento es una nota del Director General del ILPES, Raúl Prebisch, titulada **Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social**, que se presentó en el undécimo período de sesiones del Comité Plenario de la CEPAL, celebrado en Santiago en 1966. Es conocido que Prebisch se convirtió en el primer Director del ILPES en 1962, pero también fue nombrado Director General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), por lo que pasaba períodos fuera de Chile. No obstante, a través de un escrito como este se advierte la vigencia del conocimiento de Prebisch sobre las necesidades de los países de la región y cómo, desde sus inicios, el ILPES se preocupó de articular y potenciar el triángulo de la capacitación, la investigación y la asesoría, como ha seguido haciendo hasta la fecha.

En este documento se recuerda en primer lugar que la Carta de Punta del Este y la firma de la Alianza para el Progreso representaron un nuevo impulso para la planificación y las políticas de desarrollo en la región, lo

que se tradujo en una mayor demanda de los servicios del ILPES por parte de los gobiernos. El Instituto colaboró con los países en el diseño de planes, programas y políticas, de corte general y sectorial, para lo que destacaba a varios de sus funcionarios en misiones de varias semanas, durante las que trabajaban *in situ* con las autoridades responsables de la planificación.

Cabe destacar los programas de capacitación en las áreas de planificación de la salud, educación y vivienda, así como la colaboración con distintas facultades de economía para discutir los contenidos de los programas de los cursos de planificación. En concreto se proponía examinar con las universidades “la necesidad de introducir reformas en los planes de estudio para las disciplinas económicas, con el fin de a dar a la formación de profesionales una orientación práctica y técnica acorde con las necesidades del desarrollo económico”.

En atención a las responsabilidades y tareas básicas del ILPES, como la difusión del pensamiento de la CEPAL, en la nota se hace un excelente recuento de los temas, tesis y postulados de la CEPAL. En particular, cabe recordar que en aquel momento se empezaban a consolidar la visión y las propuestas de política del estructuralismo latinoamericano.

Esencialmente, en la nota del Director se recogen preocupaciones y planteamientos sobre el desarrollo latinoamericano, así como distintas iniciativas y políticas públicas nacionales, a partir de lo cual se presenta un resumen de la contribución de la CEPAL y el ILPES a los esfuerzos de los países por acelerar su desarrollo. Prebisch recorre varias de las acciones en investigación, asesoría y capacitación, y pone de relieve cómo la investigación basada en los aspectos históricos e institucionales característica del quehacer de la CEPAL ha sido fundamental para orientar adecuadamente las acciones del ILPES y de la propia Comisión.

Las tareas que desempeñaba el Instituto eran una continuación de la labor llevada a cabo por la CEPAL en los ámbitos de asesoramiento y capacitación, además de una prolongación de sus ideas a través de investigaciones vinculadas con el proceso de planificación de América Latina. Se recuerda que “muchos países latinoamericanos que perseguían su desarrollo dentro de un esquema de sustitución de importaciones y rápida industrialización se enfrentaban con diversos problemas”. En lo tocante a la planificación se planteaban tres: i) la formulación de planes globales no incluía a muchos sectores y no se disponía de instrumentos concretos para la ejecución de la política económica; ii) la ausencia de un tratamiento explícito de la problemática social restaba realismo y profundidad a los planes; en particular se destacaba la necesidad de incidir sobre la distribución del ingreso, y iii) la diversa fortuna que alcanzó en su aplicación la política de industrialización y comercio exterior, las cambiantes situaciones internacionales y los efectos de

factores extraeconómicos en el proceso del desarrollo determinaban a su vez la necesidad de efectuar un análisis retrospectivo de la evolución socioeconómica latinoamericana que permitiera orientar la estrategia a seguir frente a las nuevas condiciones.

El establecimiento de mecanismos de planificación en la región requería de personal capacitado y con experiencia en asesoría e investigación, que contribuyera a perfeccionar el proceso planificador y a definir nuevas políticas de desarrollo. Se configuraban así nuevas necesidades porque, según se afirmaba, la planificación coincidía en ese momento con movimientos de opinión tendientes a realizar profundos cambios y porque su acción quedaba vinculada también a los recién emprendidos esfuerzos de integración económica de América Latina.

El tercer documento, **Discusiones sobre planificación**, corresponde al informe de un seminario sobre la planificación en América Latina, convocado por el ILPES en julio de 1965 para discutir con responsables de la región y con los expertos del Instituto. La editorial Siglo XXI publicó en 1976 una versión resumida de este estudio, del que 20 años después se presentó la vigésima edición. El trabajo de análisis y síntesis nos muestra una visión detallada de los avances, complejidades, problemas y retos de la planificación tal como se percibía a mediados de los años sesenta, especialmente en torno a su papel como instrumento de las políticas para el desarrollo. El ensayo tiene la virtud, como otras publicaciones de esta compilación, de abordar asuntos de política pública que siguen siendo relevantes en la actualidad, como la necesidad de contar con programas y políticas para el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

En el contexto de lo que hoy, en los albores del siglo XXI, parece ser una apuesta de los países de la región por reinsertar la planificación para el desarrollo en el ejercicio de gobierno, se plantean diferentes preguntas y dilemas, especialmente en los casos en que la planificación se había reducido significativamente —o incluso desaparecido— de las agendas de los Estados. En los años sesenta se planteaba que “el avance de la planificación en América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político-doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para fijar los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales”, y que más bien era “producto de esfuerzos de comprensión de la realidad económico-social latinoamericana y de sus perspectivas futuras, llevados adelante principalmente en el plano técnico e intelectual”, lo que posiblemente contribuiría a explicar por qué, mientras la idea de planificación se aceptaba o se imponía, fueran tan diversos y disímiles los avances de su práctica, la intensidad de su progreso, la influencia que ejercía y su amplitud como sistema y proceso.

Se plantean los dilemas que enfrenta la planificación, uno de los cuales, aún vigente, tiene que ver con la constatación de que “la planificación no es una parte esencial de la estructura y del funcionamiento de un sistema económico y político, por lo que su adopción y uso están determinados por factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales se encuentran: las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político; el grado de evolución y complejidad de la administración pública, y las circunstancias económicas y políticas coyunturales: el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc.”.

Se presentan las experiencias nacionales de planificación de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, que sirven para dar cuenta de las diferentes realidades y prioridades que prevalecían en los países, en función de su estado de desarrollo, situación política, ideológica y tamaño (por ejemplo, los países de gran superficie, como el Brasil y México, priorizaban el desarrollo territorial). Se explica cómo se crean o adecuan las instituciones para la planificación. La discusión del caso centroamericano, con el aporte de expertos y funcionarios de la subregión, concluye con la pregunta de si “la planificación hubiera sido posible en Centroamérica sin la existencia previa de una conciencia de integración con las características que ha tenido” en la subregión. “Al parecer en el resto de América Latina las modalidades de integración adoptadas no han logrado crear una motivación semejante ni asociarse a las tareas de planificación. ¿Es ello producto principal del tipo de esquemas de integración diferente planteado en ambos casos? ¿O también juegan un papel muy importante las diferencias económico-sociales que existen entre ambas áreas?”.

De acuerdo con los hechos estilizados de los procesos de planificación en América Latina, los planes de desarrollo se concebían como instrumentos para llevar a cabo programas de salud, vivienda y educación, mediante la reforma tributaria y la reforma agraria, apoyados básicamente en un extraordinario esfuerzo de ahorro interno y en la cooperación financiera y técnica internacional. Se postulaba que la combinación de esta última con inversiones en infraestructura y proyectos industriales, junto con el incremento y la diversificación de las exportaciones y el avance de la integración latinoamericana, tendería a reanimar el crecimiento de las economías nacionales y a impulsar un nuevo proceso de desarrollo.

A continuación se presenta el texto **Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina**. Se trata del informe del seminario interno sobre progresos de la planificación en América Latina que se realizó en el marco de la undécima Reunión del

Consejo Directivo del ILPES, en julio de 1968. Destacan en este texto la autocrítica y la crítica constructiva, pues si bien se reconocen los errores en que habían incurrido la planificación y los planificadores, también se aportan sugerencias para el mejor desempeño y utilidad de la planificación.

En el seminario se llevó a cabo una reflexión previa sobre los problemas y las dificultades de la planificación en América Latina, a la luz de las realidades de otras latitudes. Por ejemplo, en un mundo bipolarizado por la “Guerra Fría”, la planificación se planteó en los países de economía centralizada con objetivos diferentes de los que le fueron atribuidos en los países occidentales. Para los primeros constituyó una herramienta de transformación o modificación total del curso de la historia y definió un aspecto del quehacer económico; para los otros fue un instrumento de cálculo y previsión de los sistemas económicos vigentes. En cuanto a América Latina, que transitaba hacia el desarrollo sin pertenecer a ninguno de los dos grupos y donde no en todos los países estaba asentada la democracia, se formulaba la pregunta de cuál sería la función de la planificación.

Una dimensión importante, pero poco explorada tanto en aquellos años como ahora, es la de los supuestos de la planificación, que se abordó en la discusión del seminario, a saber: i) el supuesto de racionalidad; ii) el supuesto de totalidad; iii) el supuesto de cuantificación operante; iv) el principio de equilibrio, y v) la formalización institucional.

Sobre la racionalidad cabe apuntar que la planificación carece de sentido como técnica per se, “y que su fin es lograr el cumplimiento de un conjunto de decisiones [...] fundamentales para materializar los principales objetivos de una estrategia de desarrollo”. En el seminario se reconocieron los progresos en la comprensión del desarrollo y la planificación como un proceso complejo multidimensional e interdisciplinario. A este avance contribuyeron en forma positiva los programas de capacitación de planificadores, las experiencias directas, el enriquecimiento de enfoques metodológicos y el reconocimiento de fallas en el diseño y la implementación.

El quinto texto, Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina, se presentó en un seminario de política y administración presupuestaria celebrado en Copenhague en septiembre de 1967. A diferencia de otros trabajos de la época, este se refiere al corto plazo de la planificación. Se examinan las reformas presupuestarias emprendidas en América Latina en la década previa, destacándose los esfuerzos de modernización de los sistemas presupuestarios, que se orientaron principalmente a facilitar la planificación y el control. Se constatan en este período avances de los gobiernos, si bien desiguales. En algunos se registraron mejoras progresivas, mientras que en otros hubo estancamientos prematuros.

El documento aborda la discusión sobre plan y presupuesto, que sigue vigente en muchos países de la región. Se plantean cuestiones institucionales (por ejemplo, dónde está la planificación o quién maneja el presupuesto), pero también asuntos relativos a la escasez de recursos y a la validez o no de la planificación para los objetivos señalados. Se discute sobre los presupuestos multianuales —tema también de actualidad en la región—, que ya en aquel documento se empieza a analizar.

En el texto se describen los esfuerzos de los países de América Latina para perfeccionar la programación y el control de los presupuestos públicos. Se destacan las iniciativas emprendidas para reflejar los lineamientos de los planes de desarrollo en los presupuestos anuales del sector público, tanto en el nivel de base de la administración como en los ámbitos de decisión intermedios y superiores. Se examina cómo las reformas presupuestarias se han ido acompañando de nuevos métodos de ejecución, contabilidad y control para hacer realidad lo programado. Finalmente se analizan las reformas contables, los métodos de programación y ejecución de programas, los sistemas de informes de progreso y las reformas de organización implantados, entre otras realizaciones. Por último, se emiten recomendaciones para apoyar e impulsar las tareas relacionadas.

El sexto y último documento se titula **Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina**, y también fue preparado para un seminario, que se celebró en Santiago en julio de 1972. Este es el único texto seleccionado de los años setenta, cuando se empezaba a discutir sobre los resultados de los procesos de planificación en la región, más de diez años después de que empezaran a implementarse. En algunos círculos latinoamericanos había un cierto desencanto e incluso se hablaba de una crisis de la planificación. En esta nota, el ILPES presenta una opinión ponderada y equilibrada, en que apunta que no hay tal crisis, atendiendo a la ausencia de “elementos objetivos que permitan demostrar el fracaso de los intentos de planificación en la mayoría de los países latinoamericanos, a no ser que se reduzcan dichos procesos a planteos muy elementales”.

Se constata en el documento la pérdida de dinamismo que empezaban a experimentar las economías latinoamericanas y se plantea la pregunta de si la planificación habría incidido en esa ralentización. Se argumenta que hubo otros factores y que, por el contrario, la “planificación ha tenido una evolución promisoría”, aunque se reconoce que los planes distan de tener “una viabilidad asegurada y muchas de las proposiciones de los mecanismos de planificación no son atendidas o pecan de falta de realismo”. Hay que recordar por otra parte que, en aquellos años, los procesos de planificación no se caracterizaban por una participación amplia de la sociedad. Los planes y programas solían elaborarse en oficinas gubernamentales y recibían poca retroalimentación del sector privado,

el mundo académico y la sociedad en general, que no se encontraban adecuadamente representados. Por lo tanto, no había una apropiación plena de los objetivos que se planteaban ni de los compromisos que debían asumir los distintos grupos, aun cuando los programas y la visión de la planificación fueran pertinentes y hubiera consenso ciudadano al respecto.

El documento apunta que, más allá de la contribución de la planificación al crecimiento económico, se deben rescatar sus aportes en la administración pública y en los medios políticos, al plantear nuevos temas y formas distintas de enfocar los problemas del desarrollo, así como técnicas y métodos más perfeccionados que se han difundido en los gobiernos.

En el texto se resumen la evolución reciente y las perspectivas de las economías y el desarrollo social. Se discute sobre el fenómeno de la expansión demográfica y sus efectos en la economía; la migración de trabajadores y familias del campo a la ciudad; la insuficiencia de dinamismo productivo, que impedía absorber todo el empleo que migraba; los cuellos de botella en el sector externo y los déficits elevados de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que empezaban a ser persistentes. Esto último justificaba la necesidad de pasar de la industrialización sustitutiva a una estrategia de inserción externa decidida, con un crecimiento de exportaciones, no solo de bienes primarios, que pudiera aligerar la restricción externa al crecimiento. Asimismo se manifiesta la preocupación por la baja tasa de formación de capital, los elevados índices inflacionarios y la desigualdad del ingreso⁴.

Sobre la base de la experiencia acumulada durante los tres quinquenios previos a la publicación del texto, se identifica un conjunto de funciones de la planificación y se presenta una evaluación de cada una de ellas: i) el uso de la planificación como sustituto parcial del mercado en la asignación de recursos y en el logro de coherencias; ii) la racionalización del proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en el sistema económico; iii) orientaciones de carácter general y mediano y largo a plazo en el ámbito de la economía, y iv) entrenamiento de equipos técnicos capaces de asumir las nuevas responsabilidades y sistematizar la recopilación de información. En general se constata que estas funciones evolucionaron progresivamente y fueron ajustándose a las fases de crecimiento de las economías y a las tareas emergentes del Estado. Por ejemplo, el proceso de industrialización se iba haciendo más complejo, tanto por las dificultades tecnológicas como por el monto de capital por planta. “La urbanización se acentuó en la mayoría de los países y pasaron a tener status político los problemas derivados de las deficiencias en los campos de salud, vivienda y educación [...]. Esto originó nuevas presiones sobre los

⁴ Prueba de que, mucho antes de la crisis de los años ochenta, en la CEPAL se planteaba la necesidad de fortalecer la inserción externa de la región.

mecanismos de planificación, y así surgieron los intentos de planificar los llamados sectores sociales y de incorporar a los planes de mediano y largo plazo una interpretación que abarque lo social y lo político”.

A continuación se evalúan cualitativamente las experiencias de planificación. Se resaltan los aspectos positivos, como el aporte de los organismos de planificación para presentar una interpretación del proceso de subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos. Esa contribución se convierte en un elemento clave de la primera etapa del proceso de planificación, pues proporciona desde información esencial hasta planes orientados a diseñar políticas coherentes para campos tan dispares como la política monetaria externa y los sectores sociales (salud, educación y vivienda). También se mencionan las primeras investigaciones de los sectores agrícola e industrial, las evaluaciones del sector público, el análisis de la política financiera, los estudios de los más importantes proyectos materializados en los países y la cuantificación de las discrepancias regionales, entre otros aspectos.

En particular, se señala que la “mayoría de los programas políticos que hoy se plantean como salidas a los problemas de América Latina se apoyan en gran medida en las interpretaciones elaboradas por las oficinas de planificación y plantean como problemas básicos los identificados en los planes”.

Un segundo aspecto positivo del proceso de planificación consistió en la aceptación de la necesidad de cambiar los criterios con que tradicionalmente se manejaba el sector público. Dejó de primar la perspectiva especializada de cada institución y se terminó con la noción de que “el médico lo ve todo en función de la salud” o “el funcionario del Banco Central lo juzga todo con criterios monetarios”, para darse más importancia a las interrelaciones existentes entre los distintos organismos y actividades. Es interesante observar que se calificaba favorablemente el papel del sector público como productor, al acotarse que entre los funcionarios se iba aceptando la “función de productor como una tarea esencial del sector público”.

Un tercer efecto positivo fue la paulatina introducción de una mayor racionalidad en las decisiones de la función pública. Destacan, por ejemplo, los planes de inversión pública a mediano plazo y las técnicas para aumentar la racionalidad en las decisiones mencionadas, como los presupuestos por programa, que empezaban a aplicarse. La creación de planes sectoriales (agrícola, industrial y de transportes, entre otros) enfrentaba dificultades, al no disponerse de un mínimo de personal entrenado para identificar y evaluar proyectos.

Finalmente, se destaca la estabilidad de las oficinas de planificación, en la medida en que los gobiernos se iban convenciendo de la importancia

de contar con un plan que orientara su acción. Asimismo, se documenta que los principales ministerios comenzaban a tener oficinas de planificación sectoriales o regionales, y se anticipa “que en un futuro no lejano será posible contar con mecanismos de planificación capaces de superar [...] la falta de vinculación entre los organismos de decisión y aquellos otros encargados de la ejecución de las políticas”.

Aparte de enumerarse los aspectos positivos de la práctica de la planificación, en el documento también se presentan una serie de insuficiencias y las posibles causas que las explicarían, desde las que inciden en aspectos típicos de política interna y externa, hasta las más vinculadas con los aspectos conceptuales del proceso de planificación. Se postula que tal vez el entusiasmo que despertó la planificación en sus primeros años fue exagerado, al no preverse los obstáculos que enfrentaría (como la complejidad de la tarea y distintos problemas teóricos y metodológicos), que serían motivo de desencanto. En el documento se intenta adoptar una postura objetiva, pues el ILPES formaba parte del proceso de crecimiento de la planificación en la región y, en cierta medida, la opinión sobre el estado de la planificación era también una opinión sobre el ILPES. Por otro lado, se recuerda la alta dosis de economía política de la planificación, asociada a “problemas con los grupos de poder económico y político, pues la planificación plantea diagnósticos y establece trayectorias de variables que afectan los intereses de tales grupos”. En esencia, la planificación transitaba por un período de aprendizaje.

Con el enfoque descrito anteriormente, se señalan las deficiencias más notorias que en el campo metodológico habrían obstaculizado la evolución de las primeras experiencias de planificación en América Latina. Estas carencias serían: falta de detalle y precisión en la identificación de medidas de política concretas; una consideración casi nula del corto plazo; rigideces en la ejecución de los programas; deficiencias en la organización institucional y en la coordinación de las oficinas de planificación con otros organismos del sector público; información estadística escasa, que determinaba la utilización de instrumentos casi exclusivamente macroeconómicos, y vinculación débil entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política.

El artículo concluye con una sección dedicada a analizar las perspectivas de la planificación en América Latina. Se plantea como primer tema la necesidad de aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los estudios básicos sobre la realidad económica y social de los países y su dinamismo, el funcionamiento del sistema productivo, determinantes de la conducta de los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, así como la distribución del ingreso y sus consecuencias sobre los medios para impulsar la formación de capital,

entre otros aspectos. Se recuerda que en los “casos en que los estudios resultaron imperiosos para poder actuar con un mínimo de racionalidad, fueron los mismos mecanismos de planificación los que tomaron a su cargo o impulsaron su realización”. Algunos ejemplos son las investigaciones de tipo estadístico, las cuentas nacionales, las relaciones intersectoriales y la prospección de recursos naturales.

Un segundo aspecto de los retos de la planificación se refiere a la carencia de “alternativas viables para encarar una política de desarrollo que se traduzca en proyectos concretos de inversión y en programas de acción factibles”, lo cual, según se reconoce, no necesariamente se debe a la falta de financiamiento, sino a la de estudios de preinversión, que constituyen una base sobre la cual se toman decisiones de asignación de recursos.

En tercer lugar se recomienda el acercamiento de los mecanismos de planificación a los centros de decisión del poder político y de la administración pública, a fin de evitar el riesgo de que la planificación pierda su función específica y se transforme en un servicio técnico más dentro de la administración pública, “sin agregar a la adopción de decisiones los elementos cualitativos que son característicos de una conducción económica planificada”.

Un cuarto punto se refiere a la importancia de que en la planificación se sepan evaluar las diferentes situaciones de los países para deducir la mejor forma de operar, en torno a una concepción del futuro de la sociedad o de algunos de sus aspectos importantes, como condición necesaria para definir el proceso y, de esa manera, garantizar que las proyecciones, las previsiones, la compatibilización, la coordinación y otras tareas que pueden llevar a cabo los mecanismos de planificación tengan un contenido que las diferencie de las funciones normales de la administración pública.

El texto concluye postulando que el mecanismo de planificación debería tener cada vez más importancia en el sistema técnico-administrativo estatal, a través de una mejor conexión con los centros de decisión y con las entidades operativas de la administración pública, para garantizar el papel de promotor del desarrollo que tiene el Estado en las economías latinoamericanas. De ese modo se apunta a satisfacer las aspiraciones de la comunidad, a distribuir mejor los frutos del crecimiento y del progreso y a mantener la autonomía de decisión de cada país.

Pese a haber transcurrido 40 años desde su publicación, aún es válida la postura central de las conclusiones del texto **Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina**. Las aspiraciones de las sociedades latinoamericanas siguen vigentes y el papel del Estado y las políticas públicas, apoyadas en la planificación, mantienen su pertinencia como instrumentos válidos para apoyar esos esfuerzos.

Pero hoy el mundo es distinto, las economías y las sociedades han evolucionado y los retos se presentan de manera diferente. Las políticas de Estado deben mirar a horizontes de largo plazo. Por ello los países prestan cada vez más atención a la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación constituye un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de diferentes actores (Estado, sociedad, gobierno, el mundo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sostenibilidad). El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de la planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución son, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, crecientemente participativas, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

Hoy, después de dos décadas de un Estado cuestionado y replegado, semiausente, se impone la necesidad de una renovación que lo convierta en coadyuvante fundamental para el desarrollo con igualdad al que aspira la región. Como se afirma en el documento de hace cuatro décadas: “Difícil sería concebir [...] un vigoroso proceso de desarrollo sin cambios profundos en el aparato técnico del Estado, cambios que se relacionan no solo con los aspectos administrativos, sino también con la capacidad de generar vías factibles de solución para anticiparse a situaciones futuras, que podrían malograr el resultado de las políticas, y para ir identificando nuevos puntos de apoyo que cimenten el proceso de desarrollo. La planificación debe ser vista desde este ángulo. Su vigencia en el futuro dependerá de que se considere —y al mismo tiempo se le imponga— su papel en la conducción económica y social, acorde con un enfoque de este tipo. El aparato técnico del Estado y, por lo tanto, el mecanismo de planificación, se irán transformando así cada vez más en instrumentos para hacer frente a la vasta tarea que tienen por delante”.

Jorge Máttar

Director del Instituto
Latinoamericano y del
Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Ricardo Martner

Coordinador del Área de Política
Fiscal de la División de Desarrollo
Económico y ex Jefe del Área de
Políticas Presupuestarias y
Gestión Pública del ILPES

Progresos en materia de planificación en América Latina

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/677

20 de abril de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963



PROGRESOS EN MATERIA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Nota de la secretaria de la CEPAL y del
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Nota: Este texto es preliminar y está sujeto a cambios antes de su publicación final.

I. Evolución de las ideas sobre el contenido y la significación de la planificación en América Latina

La forma principal de crecimiento que los países latinoamericanos tuvieron hasta los años treinta se basaba en la expansión de las exportaciones mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrecían determinados recursos naturales que era posible colocar en el mercado internacional gracias a la incorporación de dosis masivas de capital y modernas tecnologías. Esto permitió el crecimiento de los países de la región mientras el mercado internacional se expandía, pero creó serios problemas para ese proceso de desarrollo con posterioridad a la ruptura del dinámico sistema de comercio exterior que prevalecía antes de la crisis de 1930. Ante las crecientes necesidades de una población cuya tasa de incremento demográfico aumentaba, se hizo evidente la exigencia de desarrollar la producción interna para abastecerla de los bienes y servicios que un sector externo muy poco dinámico no permitía ya importar.

Como el modelo tradicional funcionaba sobre la base del intercambio de materias primas por productos manufacturados importados, la transformación de la estructura productiva interna consistió principalmente en un acelerado crecimiento de la industria manufacturera. Para crear las condiciones de todo orden que condujeran a una nueva estructura productiva —desde las inversiones en infraestructura que proveerían el capital social básico hasta las políticas de estímulo y protección a la producción nacional— y para participar incluso directamente en la creación de actividades productivas que no atraían, no interesaban o estaban fuera del alcance del empresario privado, se hacía imprescindible una gran ampliación y mayor profundidad y eficiencia en la acción del estado, puesto que el sistema de precios había mostrado su ineficacia para orientar adecuadamente, por sí solo, la actividad económica.

Este crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad. Entre tanto, el crecimiento de la industria no siempre se produjo en forma racional. En ciertos casos se originaron desequilibrios que significaron un uso ineficiente de recursos y un ritmo de crecimiento menor al que podría esperarse.

Por estos motivos se fue afirmando la necesidad de dar mayor coherencia y orientación a estos procesos, y comenzó a abrirse paso rápidamente la idea de recurrir a técnicas de formulación de la política económica que permitieran fijar con suficiente detalle metas de crecimiento que fueran compatibles entre sí y con los recursos con que se contaba.

La planificación era el método que podía dar solución a estos problemas, y la idea de adoptarla fue imponiéndose, superando el planteo puramente ideológico en que se habían discutido hasta entonces sus posibilidades de aplicación.

Surgió entonces la preocupación relativa a la complejidad de la tarea de formular un plan de desarrollo y a las dificultades de carácter estadístico, así como de personal, con que se enfrentaría el intento de llevar aquella idea a la práctica. Era necesario, por una parte, elaborar una técnica de diagnóstico y proyecciones del desarrollo de los países y aplicarla a casos concretos, resolviendo los problemas consiguientes de disponibilidad de información; y, por otra, debían entrenarse numerosos técnicos que pudieran llevar a cabo las tareas inherentes a esas aplicaciones.

Durante los años posteriores a 1950 se avanzó en forma considerable en los aspectos indicados. No están desde luego cubiertas totalmente las necesidades de expertos, y, por otra parte, la técnica de planificación y sus aplicaciones desde el punto de vista estadístico y de la extensión y profundidad con que permite diagnosticar problemas y fijar objetivos de largo alcance es perfectible en muchos aspectos. Pero existe ya básicamente un grupo bastante amplio de expertos y, por otra parte, la técnica de planificación ha sido refinada y solucionados los problemas principales de su adaptabilidad a las situaciones de distintos países; además, la experiencia realizada ilustró acerca de la forma de emplear la masa de información básica disponible sometiéndola a revisión y depuración, y de complementarla con investigaciones especiales a efectos de cuantificar el proceso de crecimiento en sus aspectos básicos. Al mismo tiempo se profundizó notablemente el conocimiento de los problemas de estructura y funcionamiento de las economías latinoamericanas, ofreciendo explicaciones coherentes acerca de las causas que en muchos casos frenan el ritmo de desarrollo e indicando caminos para superarlas.

Los avances anteriores permitieron encarar una nueva etapa en el proceso; la creación de sistemas de planificación en los países. Se trataba ya no sólo de formular planes de desarrollo con metas globales y sectoriales, sino también de elaborar los elementos y montar los mecanismos que vinculen estos planes en forma más directa con las decisiones económicas y sociales. Por ello se organizaron en varios países oficinas centrales de planificación, se elaboraron planes de inversiones públicas y presupuestos por programa y se crearon en algunos casos otros mecanismos parciales.

En estrecha relación con el proceso que se acaba de exponer esquemáticamente, la CEPAL orientó su acción desde sus primeros trabajos, hacia el problema del desarrollo económico de América Latina y, consiguientemente, de la planificación. Sus primeras publicaciones analizaban ya algunos de los problemas fundamentales que obstruían un crecimiento más acelerado y se deducía de ellos la necesidad de actuar racionalmente mediante la programación¹. En las primeras etapas se dedicó preferente atención a la elaboración de una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico². A partir de 1952, como respuesta a la falta casi total de programadores, se inició un programa de adiestramiento de técnicos en estas materias. Al mismo tiempo se inauguraba un período de aplicación de la técnica mencionada que permitió verificar en la práctica la posibilidad de superar las dificultades de su empleo y de llegar a la formulación concreta de programas de desarrollo económico. En años sucesivos, la secretaría de la CEPAL —generalmente en estrecha cooperación con funcionarios y técnicos de los países interesados— realizó una serie de estudios de esta índole.

Cuando ya se había avanzado considerablemente en estos aspectos, la CEPAL inició su actuación en el asesoramiento a gobiernos en materia de creación de sistemas orgánicos de planificación. Este proceso se llevó a cabo a través de los grupos asesores que se instalaron en varios países y que han operado ya durante varios años³.

La acción en este último sentido se ha incrementado notablemente por haberse organizado una colaboración estrecha con la OEA y el BID. En julio de 1962 se creó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, lo que permitió dar mayor organicidad y volumen a los esfuerzos conjuntos en este campo.

El fruto de esta labor se ha concretado no sólo en la elaboración de planes, sino también en la creación de algunos órganos y mecanismos para llevarlos a la práctica.

¹ Véase: Estudio Económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Ítev.1) # Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 51/II.G.1 y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

² Véase: Análisis y proyecciones del desarrollo económico I. Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55/H.G.2.

³ Véase en la serie Análisis y proyecciones del desarrollo económico: II, El desarrollo económico del Brasil; III, El desarrollo económico de Colombia; IV, El desarrollo económico de Bolivia; V, El desarrollo económico de la Argentina; VI, El desarrollo industrial del Perú; VII, El desarrollo económico de Panamá; VIII, El desarrollo económico de El Salvador; IX, El desarrollo económico de Honduras y véase La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico (E/CN.12/5&4).

En la Carta de Punta del Este los gobiernos de América Latina decidieron adoptar medidas que condujeran a un mayor ritmo de crecimiento y orientar su acción para ello mediante la planificación. Esta decisión tuvo por efecto disipar las dudas que aún podían quedar acerca de la aplicabilidad de la planificación y, fundamentalmente, dar un impulso bastante mayor al montaje de sistemas para llevarla a cabo.

A raíz de estas decisiones de carácter político, casi todos los países de América Latina han llegado en los últimos años a crear organismos centrales de programación y a elaborar o iniciar la formulación de planes generales de desarrollo. A pesar de ello, la planificación se va incorporando con cierta lentitud frente a la urgencia de las necesidades que debe cubrir, lo que puede atribuirse a las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas inherentes a la transformación de los mecanismos para tomar decisiones y a la coordinación de estas últimas con los objetivos generales fijados en los planes.

A pesar de la importancia de los pasos que se han dado en la última década, es evidente que es la etapa en que actualmente se encuentra América Latina la que someterá a prueba las posibilidades concretas de lograr un avance efectivo de la planificación en los países que la forman y de organizar de acuerdo con ella los aspectos ejecutivos.

Por esta razón, el momento es particularmente oportuno para realizar un balance del estado actual de los sistemas de planificación a efectos de determinar su eficacia presente para orientar la acción del sector público y privado. El objeto de este documento es efectuar este análisis —aunque sea en forma preliminar— a fin de extraer algunas conclusiones generales que permitan guiar mejor los pasos que deban darse en el futuro.

II. La situación actual en materia de planificación

Por breve que sea el tiempo transcurrido desde que se iniciaron en América Latina los esfuerzos y realizaciones en materia de planificación, conviene detenerse en el examen de los progresos que se han alcanzado y precisar la naturaleza de los problemas que pueden oponerse a su extensión y perfeccionamiento.

Una evaluación de esa índole es tanto más necesaria cuanto que falta resolver problemas esenciales para lograr una vigencia plena de la planificación en América Latina. Además, no puede desconocerse el hecho de que respecto a varios aspectos fundamentales no se ha llegado todavía a una identidad de criterios, en parte por no haberse cumplido el proceso necesario de análisis y maduración.

Por lo mismo, cualquier intento de evaluación de la situación actual no podría sustraerse a la necesidad previa de definir con cierta precisión los elementos que deberían caracterizar un sistema eficiente de planificación. En efecto, de la confrontación de lo existente con un esquema conceptual básico, se podrá concluir con cierta objetividad el grado de avance logrado hasta ahora y la naturaleza de las tareas ulteriores más urgentes.

Un examen de esa índole, proyectado sobre el telón de fondo de una concepción amplia de un sistema integrado de planificación, puede permitir una apreciación correcta de los avances y de sus debilidades, establecer las causas de la lentitud de avance en la organización de sistemas de planificación —con posterioridad a las etapas iniciales— y determinar la forma de superar los obstáculos a un progreso más rápido.

Las definiciones que se propondrán en la sección siguiente llevarían a la conclusión de que se está en general lejos del establecimiento de un verdadero mecanismo integrado de planificación; de que el cumplimiento de ciertas etapas iniciales puede ser fácil y rápido, pero que su superación para cubrir etapas siguientes imprescindibles —por lo general técnica y políticamente más difíciles— requerirá todavía grandes esfuerzos y decisiones.

1. El concepto de sistema de planificación

No es fácil proponer un conjunto de definiciones que sirva al propósito de evaluar los avances y lo que queda por hacer en América Latina en materia de planificación, ya que ello exige en muchos aspectos presentar ideas que no son fruto de experiencias concretas.

Las ideas que aquí se presentan tratan de reflejar, en una primera aproximación, el pensamiento que ha ido elaborándose dentro de la propia secretaría de la CEPAL, así como los aportes y rectificaciones que han venido surgiendo en reuniones y seminarios internacionales en que se las ha sometido a la consideración de otros técnicos latinoamericanos y de fuera de la región.

Ante todo, podría tomarse como punto de partida la idea esencial de que “el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la

materia prima estadística básica que requieren para la formulación y control de los planes. Los organismos de planificación, mediante investigación directa o especial, sólo deberían captar aquel tipo de información que, por su naturaleza y costo no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes⁴.

El establecimiento de esta rutina no debe dejar de lado el elemento creativo indispensable para interpretar debidamente las condiciones y problemas específicos en que tiene lugar el desarrollo de cada país o región, tanto para formular correctamente los objetivos de largo plazo que se persigan, como para adaptar los planes a circunstancias cambiantes, dotándolo de la flexibilidad necesaria.

Un sistema de planificación exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Un sistema de planificación constituiría también, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de Valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la filosofía de la planificación, a fin de que lentamente la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados por el plan.

Una concepción de esta naturaleza envuelve varias proposiciones, algunas de las cuales conviene destacar en particular.

Desde luego, implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutores deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes, a fin de superar toda contradicción posible entre los elementos que guían la conducta del conjunto de la economía, conforme se refleja en los planes de orientación, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, sea que pertenezcan éstas al sector privado o al propio sector público. Importa señalar este hecho porque “a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una

⁴ Véase Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del Desarrollo y el Presupuesto Fiscal (E/CN.12/BRW.2/L.5).

participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas". Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta". "En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales⁵."

En efecto, desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o para las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de la planificación aplicando los mismos principios generales a su caso particular. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven inducidas en forma directa o indirecta a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico, que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad que participa en forma consciente en la planificación. Como es natural, esto exige que un mismo sistema de valores económicos rijan en todos los niveles de la economía.

Todo esto sea dicho sin dejar de subrayar que donde más se necesita la identidad de propósitos con respecto al plan y a los objetivos y decisiones que surgen como necesarias del mismo, es en los niveles más altos del gobierno, en sus ramas ejecutiva y legislativa, pues sólo una acción coherente y enérgica puede solucionar los difíciles problemas del crecimiento y de la transformación social.

Otra característica fundamental de un sistema de planificación —que ya fue mencionada pero que merece examen más detenido— es la que se refiere a la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países latinoamericanos, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los comités o consejos de planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes.

⁵ Véase E/CW.12/BRW.2/L.5, op.cit.

En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la designación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la planificación global o general, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es desde luego importante, pero no suficiente. Es útil también la participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de las decisiones que los afectan más directamente, por medio de sus correspondientes organizaciones. Según sea el nivel en que se encuentren, las oficinas de planificación tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas de detalle de ciertos sectores o regiones; pero sin un contacto más estrecho con la realidad nacional y con los distintos sectores, no podrá captar aspectos muy importantes de los problemas nacionales. Un sistema de planificación debe tener en cuenta estas circunstancias para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena conciencia de sus resultados. El solo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte, el conocimiento particular de una situación tampoco conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación de los grupos sociales allí donde su papel puede ser más eficiente. La participación nacional sería por lo tanto activa y organizada. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, las escuelas, la productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y recursos financieros mayores.

2. Los mecanismos de un sistema de planificación

Así entendido, la creación de un sistema de planificación es un proceso que supone cambios fundamentales en la forma de operar. La duración del período de organización de ese proceso puede depender tanto de las dificultades políticas y administrativas que existan para instaurar los mecanismos que lo integran como de los problemas que presente la adaptación a las nuevas modalidades de trabajo. Existe pues un problema de creación de “mecanismos” y otro de “adaptación” a las normas de trabajo que esos mismos mecanismos imponen. A su vez, tanto la creación

de los nuevos mecanismos como la adaptación a nuevas normas de trabajo, exigen nuevos conocimientos técnicos de parte de los funcionarios existentes, y nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así, en parte importante, un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles.

Es natural que no pueda esperarse que la estructuración de un sistema de planificación de esa naturaleza sea rápida y completa, ni que se ajuste en todos los casos a procedimientos, similares. Por el contrario, el proceso tendrá por lo general que ser paulatino y podrá llevarse a cabo de diferentes maneras. Pero el mismo carácter necesariamente paulatino del proceso determina que en la práctica sea esencial que se procure una combinación adecuada de mecanismos a lo largo de todo su proceso evolutivo, con el objeto de ir obteniendo el máximo de rendimiento en cada una de sus etapas de desarrollo. Desafortunadamente, no siempre se cumple este principio, y a menudo se encuentran coexistiendo en un sistema mecanismos que corresponden a etapas muy diferentes de progreso, paralelamente a la ausencia total de adelanto en otros aspectos básicos de la funcionalidad de un sistema de planificación. Esto limita fuertemente la utilidad de los sistemas incompletos, o en proceso de perfeccionamiento.

Por lo tanto, es necesario estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación, lo mismo para elaborar sobre bases más firmes los programas de asistencia técnica que para sistematizar el estudio de los progresos realizados.

En el cuadro 1 se presenta una lista ordenada de los mecanismos idóneos de planificación y de algunos posibles sustitutos más apropiados para las etapas iniciales. Esa lista constituye sólo una primera aproximación, y ha sido elaborada para que, mediante su análisis detenido, pueda arribarse a un sistema orgánico y funcional de planificación, y para usarla como un patrón comparativo que permita valorar el estado actual de la planificación en América Latina.

Siguiendo los lineamientos de documentos anteriores de la secretaría, dichos mecanismos se presentan clasificados en: a) de orientación general; b) de orientación en el corto plazo; c) de formulación de proyectos; d) operativos, y e) informativos.

Como mecanismos de orientación general se destacan los planes a largo o mediano plazo, los planes generales de inversión y los planes de financiamiento a largo plazo. Los mecanismos mencionados forman una unidad integral como elementos orientadores de un sistema de planificación, y su existencia revela un grado relativamente avanzado de progreso en este aspecto. Por ello, paralelamente a los mecanismos mencionados, se presentan algunos sustitutivos parciales o que requieren

menos elaboración, pero que también pueden formar un conjunto armónico si bien más modesto. Entre ellos se destacan las proyecciones y metas globales a largo plazo, los planes de inversión pública y los planes de inversión para sectores parciales.

Entre los mecanismos de orientación a corto plazo se presentan, en primer lugar, los planes de dos y tres años, que pueden usarse durante una primera etapa en ausencia de planes de desarrollo a largo plazo. Se incluye, además, en esta categoría, el plan anual o presupuesto económico nacional, como mecanismo de orientación complementario de los planes a largo plazo.

Se destacan adicionalmente los mecanismos de formulación de proyectos como un requisito básico en cualquier etapa de progreso, ya que estos constituyen un elemento esencial en la formulación y cumplimiento de un plan de inversiones.

Entre los mecanismos operativos, se destacan los planes de política económica y los sistemas de presupuesto por programas. Por último, se señalan algunos de los requisitos esenciales en cuanto a los mecanismos de orden informativo.

La idea central que inspira la formulación de este cuadro es señalar algunas posibles combinaciones de mecanismos que, en diferentes etapas de evolución podrían constituir una armazón lógica y funcional. En la primera columna, se indica una combinación de mecanismos propia de una etapa de avanzado progreso. Reúne la existencia de todos los mecanismos fundamentales que hacen posible el funcionamiento del proceso de planificación. Incluye como mecanismos orientadores los planes a largo o mediano plazo, los planes generales de inversión a mediano plazo y los planes de financiamiento a largo plazo. Esas orientaciones generales, agregadas al conocimiento de hechos accidentales, previsibles a corto plazo, constituyen la base para concretar las directivas anuales de acción que tomarán forma en los planes anuales o presupuesto económico nacional. Estos planes anuales incluirían tanto metas físicas detalladas, como de corrientes financieras y uso de instrumentos de política económica. El plan anual permite coordinar las intenciones a largo plazo con la conducta inducida o prevista del sector privado. En ese plan quedan por definición incluidas las acciones de todos los sectores de la economía así como de la política fiscal, monetaria, cambiaría y de comercio exterior, salarios, etc. que exija el cumplimiento de las metas previstas. El plan anual indica claramente qué metas serán logradas por medios indirectos y cuáles por administración directa del Estado a través del uso de mecanismos operativos. Para precisar las metas de inversión se incluye la existencia de un mecanismo de formulación de proyectos de acuerdo con las exigencias de calidad y cantidad previstas por el plan. Las decisiones directas del Estado, se toman fundamentalmente a través de un

Cuadro 1
POSIBLES COMBINACIONES DE MECANISMOS EN DIFERENTES ETAPAS
DE PROGRESO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIONES

Mecanismos de	Combinaciones típicas de un sistema evolucionado		Combinaciones típicas de sistemas incipientes		Requisitos mínimos
	Plan general de inversión	Plan parcial de inversión	Plan general de inversión	Plan parcial de inversión	
A. Orientación general					
Planes generales a largo o mediano plazo	X				
Planes generales de inversión a mediano plazo	X	X	X		
Planes de financiamiento a largo plazo	X	X			
Sustitutos imperfectos					
Proyecciones globales a largo plazo		X	X	X	X
Planes a largo y mediano plazo de inversión pública				X	
Planes a largo y mediano plazo para sectores parciales				X	
B. Orientación a corto plazo					
Planes generales trienales o bienales		X			
Planes de inversión pública trienales o bienales					X
Planes anuales o Presup. Ec. Nacional	X		X	X	
C. Formulación de proyectos para el plan de inversiones que corresponda					
	X	X	X	X	X
D. Operativos					
Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan	X	X			
Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión			X	X	X
Presupuesto por programas a todos los niveles	X	X			
Presupuesto por programas a algunos niveles			X	X	
E. Informativos					
Plan estadístico en función de los planes de desarrollo	X	X			
Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales			X	X	X
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	X	X			

sistema presupuestario que cubre todo el sector público y en cuya formulación y control se han adoptado técnicas programáticas. Para asegurar la continuidad del proceso de planificación, existe un plan estadístico, de tal forma que las prioridades en cuanto a reunir y elaborar información estadística han sido fijadas con debida consideración de las necesidades de los diferentes órganos de planificación, permitiendo así una revisión y control permanente de los planes. Finalmente, la política económica general, a corto y largo plazo, se armoniza en función de los objetivos del plan. Esta sería, en síntesis, la visión de un esquema más o menos completo de planificación, que podría tomarse como meta o etapa superior del proceso que hoy se gesta en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el otro extremo, en la última columna del cuadro 1 se señala la combinación mínima de requisitos para iniciar un proceso de planificación, avanzando paralelamente en diferentes frentes, de tal forma que aún en sus inicios las medidas anuales estén ligadas a planteamientos programáticos. En esta combinación mínima de requisitos, se presenta como mecanismo orientador un juego de metas y proyecciones globales, útiles para analizar las posibilidades y orientación del desarrollo económico en grandes agregados. Esas orientaciones muy generales se traducirían en un plan bienal o trienal de inversión pública, acompañado de sus respectivos proyectos. La presentación periódica de cifras de cuentas nacionales junto a otras estadísticas básicas esenciales permitiría algún conocimiento de los resultados de los planes y cierto tipo de revisión oportuna de los mismos. Aun con un sistema presupuestario tradicional, el plan de inversiones públicas podría ser administrado a través del presupuesto fiscal, pero sería indispensable una política fiscal, monetaria y de comercio exterior que asegurase el cumplimiento de las metas establecidas en dicho plan.

Ambas situaciones descritas son extremas, pero tienen en común el hecho de representar mecanismos orgánicos, en el sentido de que constituyen procesos completos porque en ambos está asegurada la utilidad y continuidad de las orientaciones programáticas para decidir en la práctica. Como etapas intermedias entre las situaciones señaladas, podrían postularse múltiples posibilidades de combinación de mecanismos que formen un todo racional.

Partiendo de planteamientos de esta índole, podrían deducirse diferentes estrategias para idear sistemas de planificación, lo que permite además analizar la racionalidad en la combinación de los mecanismos que se dan al presente en los diferentes países latinoamericanos. En efecto, se pueden plantear dos alternativas extremas. Una, que podría gráficamente identificarse como un proceso de avance horizontal de derecha a izquierda en el cuadro 1, en la cual el progreso sería uniforme y coordinado en todos los elementos, abarcando un conjunto apropiado de mecanismos de manera que exista homogeneidad en el grado de refinamiento de los mismos; y otra, que

simbólicamente quedaría representada por un movimiento vertical, desde el extremo superior a la base del cuadro, caracterizada por el establecimiento de una secuencia en la creación de los mecanismos mismos.

En el primer caso, se produce una evolución desde sistemas inferiores hacia sistemas superiores; en cambio en la segunda, no existe un sistema de planificación hasta que se complete todo el proceso abarcando todos los mecanismos necesarios.

3. La organización de un sistema de planificación

Los mecanismos de planificación anteriormente mencionados deben ser producto de una organización adecuada, la que naturalmente dependerá del alcance y sentido de la planificación misma. Si la planificación es concebida siguiendo los lineamientos expresados, será necesario concluir que la organización pertinente deberá caracterizarse por su extensión, directa o indirectamente, a todos los niveles de la sociedad, existiendo una unidad administrativa responsable de orientar el proceso y, en los sectores intermedios, unidades destinadas a implementar las orientaciones generales con su propio conocimiento del sector y transmitir las a las unidades ejecutoras. Más allá de ciertos niveles, la función planificadora tenderá a confundirse con las funciones ejecutivas, tareas ambas que en los niveles centrales están por lo general separadas.

La organización, mediante el trabajo apropiado de sus núcleos básicos a todos los niveles, deberá asegurar la participación ordenada de los distintos sectores de la población en la formulación y control de los planes, permitir el control y revisión permanente de los mismos y establecer una coordinación efectiva entre los planes de orientación, los presupuestos y mecanismos operativos con la política económica.

Crear una organización planificadora exige, por lo tanto, no sólo la existencia de órganos administrativos idóneos, sino también de una forma de comunicación entre esos diferentes órganos, y de una precisa definición de las responsabilidades y atribuciones de los mismos, a fin de permitir la debida armonía en el funcionamiento del sistema. La tarea de “planificar el proceso de planificación” constituye así un trabajo especial y una responsabilidad específica de grupos técnicos, similar a la de organización y métodos en las rutinas administrativas, que deberla preverse con carácter permanente en las oficinas centrales de planificación.

Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

GENERAL
INST/49
Abril de 1966

ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Consejo Directivo, 8a. Reunión
Santiago de Chile, 9 y 10 de mayo de 1966



EVOLUCION Y ORIENTACIONES DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Nota del Director General

Nota: Este mismo texto se ha distribuido a los gobiernos miembros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre la documentación básica para el 11° período de sesiones de su Comité Plenario (Santiago de Chile, 10 a 12 de mayo de 1966)

Introducción

La acción que ha realizado el Instituto desde su creación ha coincidido con el surgimiento de un gran número de necesidades derivadas de la decisión adoptada por los gobiernos en Punta del Este en el sentido de conducir sus políticas económicas con base en planes y programas. Algunas de esas necesidades eran ya conocidas en el momento en que se iniciaron en América Latina los esfuerzos generalizados de planificación. Otras han sido puestas de manifiesto por el propio avance de la planificación, cuyo concepto y modalidades de aplicación han tenido que adaptarse a necesidades particulares latinoamericanas. El esfuerzo continuado y persistente que los países han venido llevando a cabo desde 1961, ha constituido una tarea ardua, pues se ha tratado no de un intento de introducir técnicas modernas ya conocidas, sino de un proceso de creación de métodos y experiencias propias.

Las actividades del Instituto han estado enmarcadas y orientadas por ese conjunto de circunstancias complejas y, en algunos aspectos, rápidamente cambiantes. Las tareas que ha realizado desde la fecha de su creación han sido reseñadas periódicamente y sometidas al Consejo Directivo y a la CEPAL durante sus reuniones. Se ha analizado así en detalle la forma en que el Instituto ha ido haciendo frente a las necesidades que en el campo de la planificación se presentan en América Latina. Ha podido de esa manera apreciarse como en esos primeros cuatro años fue preciso ampliar el programa de capacitación para hacerlo llegar a la totalidad de los países latinoamericanos. El Consejo Directivo y la propia CEPAL han estado conscientes de la medida en que los cursos del Instituto han absorbido inicialmente una parte considerable de la actividad de su personal, y del modo en que esa tarea formativa se ha ido ajustando crecientemente tanto a los problemas y características de cada país como a los elementos fundamentales de las políticas de desarrollo que se

persiguen en América Latina. Todo ello ha conducido a un crecimiento de las actividades de capacitación, orientándolas a crear el núcleo técnico básico necesario para el establecimiento de la planificación en los países.

Se han reseñado asimismo las tareas de asesoramiento y su evolución desde las primeras modalidades empleadas en 1962 y 1963 hasta la constitución de un grupo de asesores regionales que se estableció en 1965 como parte integral del Instituto y presta ya servicios a los gobiernos.

Simultáneamente se iniciaron y fortalecieron las investigaciones que han sido emprendidas tanto en el campo social como en el económico si bien en escala todavía insuficiente, pero en campos elegidos como los más significativos desde el punto de vista de la planificación y del desarrollo. No cabe dudar que a pesar de esas actividades, connotadas en lo general por su rápida expansión y por el intento de profundizar en la realidad y dar sentido práctico a las tareas de planificación, hay vacíos importantes en sectores claves de ese mismo proceso.

El último informe elaborado por el Instituto y presentado al Consejo Directivo en diciembre de 1965 es un intento de apreciar y describir en detalle la marcha del Instituto en sus primeros años de actividad. El propósito de esta nota es de índole diferente. Se ha creído útil presentar ahora un examen que identifique las tendencias principales, de orden más general, que ya se van manifestando en las actividades del Instituto y que permiten apreciar sus orientaciones, tal como han ido gestándose en estos primeros años. Por ello, la atención se centra aquí en los rasgos característicos de las actividades del Instituto y en la explicación del sentido que éstas han ido tomando conforme a las atribuciones que le fueron señaladas en la resolución 220 (A.C.52) de la CEPAL que lo creó y en las orientaciones que le ha ido proporcionando el Consejo Directivo en sus reuniones semestrales. Por consiguiente, las páginas que siguen deben considerarse como un ensayo de interpretación de las actividades del Instituto que se han dado a conocer también en otro documento al Comité Plenario de la CEPAL en su undécimo período de sesiones. (Véase E/CN.12/AC.58/8.)

1. El Instituto y la planificación de América Latina al comienzo de esta década

Los problemas y tendencias que surgieron en América Latina hacia el comienzo de la presente década determinaron que, en materia de planificación, se hicieran necesarios un nuevo impulso y una acción más deliberada y sistemática. Se había logrado mucho hasta entonces en la identificación de los principales obstáculos al desarrollo económico y

en el sentido de vincular la acción a un esquema de pensamiento global, así como de ahondar en el diagnóstico de la realidad latinoamericana mediante los estudios económicos por países.

La CEPAL pudo contribuir a ese avance merced a la intensa labor de investigación realizada y al conocimiento de los problemas latinoamericanos que habían proporcionado sus estudios de desarrollo, la formulación de técnicas de planificación global y sectorial, y detenidos análisis del proceso de industrialización y del papel del sector externo en las economías periféricas. Esos elementos juntos resultaron en orientaciones concretas para la estrategia del desarrollo. El estudio del deterioro de la relación de precios del intercambio y del estrangulamiento externo llevó a formular —como punto clave de aquella estrategia— un planteamiento de crecimiento hacia adentro basado en la industrialización y en la sustitución de importaciones. Simultáneamente se aclararon las consecuencias que aparejaba la industrialización en otros sectores —sobre todo en el agrícola— y los cambios básicos que tal proceso suponía en términos de la distribución del ingreso, la tecnología, y la ampliación de los mercados internos. El análisis del proceso mismo de la industrialización y la persistencia del estrangulamiento externo —entre otros factores— configuraron a su vez las bases para una política de desarrollo planificado que pronto condujo a la CEPAL a asesorar a los gobiernos en ese materia y a ampliar y diversificar el programa de capacitación que había emprendido desde 1952.

Las tareas que le fueron confiadas posteriormente al Instituto suponían la continuación de la labor llevada a cabo por la CEPAL en ambos campos —el asesoramiento y la capacitación— y la prolongación de sus ideas a través de investigaciones vinculadas con el proceso de planificación de América Latina. Al tomar el Instituto responsabilidades en estos campos, muchos países latinoamericanos que perseguían su desarrollo dentro de un esquema de sustitución de importaciones y rápida industrialización, se enfrentaban con numerosos problemas, nuevos en unos casos y heredados en otros de épocas anteriores. La formulación de planes globales había contribuido a impulsar la instalación de mecanismos de planificación, pero estos, que eran en su mayoría incipientes, no tenían en cuenta muchos de los sectores de la economía y no disponían de instrumentos concretos para la ejecución de la política económica. Por otro lado, la ausencia de un tratamiento explícito de la problemática social restaba realismo y profundidad a los planes. La diversa fortuna que alcanzó en su aplicación la política de industrialización y comercio exterior, las cambiantes situaciones internacionales y los efectos de factores extraeconómicos en el proceso del desarrollo, determinaban a su vez la necesidad de efectuar un análisis retrospectivo de la evolución socioeconómica latinoamericana que permitiera orientar la estrategia a seguir frente a las nuevas condiciones.

Todo ello vino a darse en el preciso momento en que se generalizaba en América Latina el establecimiento de mecanismos de planificación, hecho que impuso crecientes necesidades tanto de personal capacitado como de asesoría e investigación que contribuyeran a perfeccionar el proceso planificador mismo y a definir nuevas políticas de desarrollo. Esas necesidades fueron distintas en su naturaleza a las que antes se habían enfrentado, por varias consideraciones, pero sobre todo porque la planificación coincidía ahora con movimientos de opinión tendientes a realizar profundos cambios y porque su acción quedaba vinculada también a los recién emprendidos esfuerzos de integración económica de América Latina.

Rebasada en varios países la fase de instalación de los organismos de planificación, la formulación misma de los planes permitió precisar aún más la deficiente distribución del ingreso, el fenómeno del desempleo y el debilitamiento de la sustitución de importaciones como principal factor dinámico del crecimiento económico, así como otros obstáculos al desarrollo que constituyen objeto central de todo esfuerzo de planificación.

Además de estos problemas, que hacen a la sustancia de la planificación económica y social, aparecieron otros relacionados con la falta de mecanismos e instrumentos que permitan reducir la distancia entre los grandes planteamientos de los planes y la ejecución concreta de las políticas económicas de corto plazo; al mismo tiempo se ponían de manifiesto nuevas necesidades, como la escasez de proyectos de inversión en que concretar los planes, y el hecho, por ejemplo, de que los programas de mejoramiento social se llevaran adelante sin una vinculación adecuada con los objetivos de largo plazo del desarrollo económico.

La configuración de las tareas de planificación en los términos que acaban de esbozarse requirió muy pronto en la vida del Instituto un esfuerzo sistemático de apertura de sus actividades hacia campos y problemas que —aunque identificados y analizados muchos de ellos ya por la CEPAL— no habían sido objeto todavía de la experiencia planificadora en América Latina. Puede afirmarse que esta apertura ha sido la principal característica del Instituto y connota todas sus actividades en los años iniciales de su acción.

2. Diversificación de las investigaciones

El programa de investigaciones del Instituto subraya su preocupación central en temas sobre el desarrollo y la planificación, referidos a problemas, y posibilidades de las economías latinoamericanas que sólo han venido a percibirse en forma aguda en la última década y a los que se está volviendo ahora la atención de los planificadores. De otro lado, abordan cuestiones

y asuntos sociales que todavía no han sido incorporados a la teoría del desarrollo latinoamericano con el sistema y rigor requeridos.

En relación con lo primero cabe destacar, por ejemplo, que mientras el desarrollo de América Latina supone el requerimiento cada vez más acentuado de la integración regional, los planes se orientan en forma aislada hacia las propias economías nacionales. Ello exige un esfuerzo de pensamiento y clarificación en lo que se refiere a las relaciones entre los planes de desarrollo y la integración latinoamericana. De otra parte, la ejecución de los planes ha hecho evidente que los métodos de que se dispone en la actualidad son insuficientes para orientar la acción, y que es necesario complementar las técnicas de programación global con instrumentos que vinculen el desarrollo de largo plazo con las políticas y las metas de corto plazo. En esta materia, y en colaboración con el gobierno de un país latinoamericano, se han iniciado ensayos de aplicación de una técnica para determinar medidas de política de corto plazo en función de objetivos de más largo alcance, y, por otra parte, se empieza a trabajar con el Banco Central en el campo de la programación financiera.

La investigación sobre integración económica se ha llevado sobre dos líneas. La primera consiste en aportar métodos para hacer técnicamente factible la vinculación antes señalada. La segunda se propone apreciar el crecimiento que América Latina podría tener con base en las posibilidades adicionales que ofrecerían determinadas políticas de desarrollo integrado, con el objeto de que los países tengan en cuenta esa nueva perspectiva al fijar su política de desarrollo. Uno de los resultados más significativos que se han obtenido hasta este momento ha sido la determinación de los efectos que podría tener un programa regional de sustitución de importaciones en la reducción del déficit comercial previsible en el conjunto de América Latina¹.

En un plano mucho más amplio, los problemas y tendencias económicas que se señalaron al principio de esta nota han impulsado al Instituto a iniciar una revisión sistemática de las características que ha adquirido el proceso de desarrollo en América Latina. Se trata de continuar el análisis que emprendió la CEPAL desde años atrás, introduciendo en él algunos elementos nuevos, en un intento de esclarecer todavía más la interdependencia que guardan los fenómenos de inflación, desequilibrio externo y fiscal, industrialización, distribución del ingreso y otros, a la luz del cambio estructural que viene experimentando la región merced a la influencia de la política de desarrollo y de otras variables y factores socioeconómicos. Esta investigación, que responde a la necesidad de dar a la planificación contenido realista y orientaciones adecuadas, se nutre en

¹ Sobre estos temas véanse los documentos La integración económica y los planes de desarrollo y Efectos de un programa regional de sustitución de importaciones sobre la brecha del sector externo de América Latina.

gran medida de las experiencias que el Instituto está recogiendo sobre el terreno en los distintos países en que presta sus servicios de asesoría.

Por lo que toca a las investigaciones relativas a las condiciones sociales del desarrollo, se ha buscado concentrar la atención en aquellos temas que la transformación social de América Latina sugiere como más significativos. Aun en los períodos de más alto crecimiento, el desarrollo de la región se efectúa en general sin que varíen apreciablemente las precarias condiciones sociales que afectan la continuidad del desarrollo latinoamericano. Enfrentadas a esa situación, las investigaciones hechas en aspectos sociales del desarrollo se han venido concentrando tradicionalmente en los campos de la salud, la educación y la vivienda, todos ellos de reconocida trascendencia en cualquier proceso de cambio de las condiciones de vida y merecedores, por lo tanto, de consideración y estudio por parte de los organismos que tienen a su cargo la planificación.

El Instituto no se ha sustraído a ese deber. Con todo, el principal esfuerzo en lo que se refiere a estas investigaciones consiste en introducir el enfoque de lo social en el estudio del proceso de desarrollo en su misma dimensión económica. En otros términos, se trata de ver cómo, en el desarrollo, la estructura productiva, el funcionamiento del sistema económico y el mecanismo de adopción de decisiones constituyen parte integrante de lo social, dependen del comportamiento y de las aspiraciones de determinados grupos y a la vez ejercen un efecto dinámico en la transformación de la estructura social. Para los fines propuestos, es menester analizar la forma en que actúan las fuerzas sociales que pueden favorecer o limitar el cambio en cada una de las situaciones características que se intenta precisar. Los estudios se han centrado en aquellos grupos e instituciones susceptibles de impulsar a la sociedad hacia el desarrollo y, como punto de partida para realizarlos, se han tomado hasta ahora los empresarios, las organizaciones obreras y el Estado en sus conexiones con este proceso.

La preocupación en cada uno de los temas apuntados es la misma: ¿qué papel han desempeñado esos grupos o instituciones en el movimiento de desarrollo tanto en la fase dinámica de la sustitución de importaciones como en aquellos casos en que ésta tiende a agotarse? ¿Qué perspectiva de acción se les plantea hacia el futuro y qué posibilidades ofrece la estructura social y política de los distintos países para alcanzar los objetivos que se han propuesto?

Todas estas investigaciones de alcance más general se conciben como un esfuerzo conjunto y conducente a la integración mayor posible del análisis de lo económico con el análisis de lo sociológico, de modo que avancen en forma convergente sobre ambos planos para llegar a una interpretación más completa y amplia del proceso de desarrollo.

3. Amplitud del programa de capacitación

La evolución del programa de capacitación se caracteriza también por una apertura hacia nuevos campos y hacia sectores concretos de la planificación. Desde el primer año en que el Instituto lo tuvo a su cargo, se consideró necesario introducir cursos especializados en materia de planeamiento educativo y de planificación de la salud. Más recientemente se han organizado el curso de planificación de la vivienda y el de desarrollo económico y planificación destinado a dirigentes sindicales.

Esta última experiencia encierra singular significación, pues ha permitido iniciar el contacto con grupos a los que se reconoce una acción decisiva en el éxito de los planes de desarrollo, aunque de momento estén alejados de los procesos planificadores en casi todos los países de América Latina.

Ha quedado así abierto un diálogo con determinada zona de la opinión latinoamericana, diálogo que se había limitado fundamentalmente hasta ahora al sector público de los países, y que se proyecta proseguir en el futuro para incluir al sector empresarial.

Otra línea de actividad ha sido la colaboración que se ha comenzado a prestar a las escuelas de economía de las universidades. A diferencia de las demás actividades del programa, orientadas todas a la formación de planificadores, sé pretende actuar aquí en un plano más amplio y general.

Lo que se persigue es examinar conjuntamente con las universidades la necesidad de introducir reformas en los planes de estudio vigentes en la actualidad para las disciplinas económicas. Dentro del nivel académico que es indispensable mantener, esas reformas tienden a dar a la formación de profesionales una orientación práctica y técnica más acorde con las necesidades del desarrollo económico.

Al tiempo que se avanza en estas actividades nuevas, el programa de capacitación ha registrado un gran aumento tanto en la cantidad de profesionales que reciben adiestramiento como en el número de países en que se dictan cursos o de que proceden los participantes. También se ha intensificado la especialización de los cursos lo mismo en el campo de la planificación económica que en el de los sectores sociales. Baste señalar que el programa comprende en 1966 el Curso Básico de Planificación, cuatro cursos especiales (educación, vivienda, salud, y desarrollo económico y planificación para dirigentes sindicales) y diez cursos intensivos en los países, con alrededor de 700 becarios en total.

El programa se nutre en parte de los resultados y la experiencia de las labores que el Instituto lleva a cabo en materia de asesoría y de investigación, con objeto de elevar el nivel técnico de los cursos y dar a su contenido mayor actualidad y una visión más cercana y completa

de los problemas de América Latina. Las modificaciones cualitativas y cuantitativas que se le han introducido reflejan la preocupación constante del Instituto de adaptar esta función docente a las cambiantes condiciones de la planificación económica y social. La instalación de mecanismos planificadores en casi todos los países latinoamericanos supuso de inmediato una mayor demanda de personal técnico; el avance de las tareas de planificación representó en seguida nuevas necesidades de personal de un tipo cualitativamente distinto en cuanto al nivel y al grado de especialización de los conocimientos; la política de integración económica introdujo también requerimientos específicos que van siendo abordados en los cursos; por último, la naturaleza interdisciplinaria del proceso de desarrollo no sólo ha incidido en los aspectos teóricos de los cursos, sino que ha hecho también necesario vincular las técnicas de planificación, en cuanto a su aplicación práctica, con elementos que caen en el campo de análisis sociológico y cultural de las realidades nacionales.

4. La asesoría del Instituto y sus nuevas modalidades

Al igual que se ha señalado en materia de investigación y capacitación, en las labores de asesoría del Instituto se han dado también las características de apertura, expansión de programas y adopción de técnicas nuevas, pero con rasgos especiales que conviene esbozar aquí.

En primer lugar, a partir de 1961 se hizo sentir simultáneamente en muchos países una creciente demanda de este tipo de servicios. Por otra parte, los estudios y análisis nacionales que se realizaron pusieron de manifiesto la problemática particular del desarrollo de los países, y el consiguiente requisito de actuar en cada caso conforme a esas características peculiares. Además, con el propósito de avanzar hacia la instalación de mecanismos planificadores se emprendieron tareas de asesoría en materias especiales como la que se presta ahora en promoción de proyectos y desde antes en los campos presupuestario y fiscal.

En una primera fase los trabajos se orientaron fundamentalmente hacia la preparación de planes de desarrollo en un determinado número de países ya servidos por los grupos asesores que habían establecido el Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL y las Naciones Unidas; pero escapaban a la atención del Instituto experiencias valiosas de planificación que se estaban haciendo en otras repúblicas en que no había grupos asesores. Por otro lado, la asesoría y la planificación habían avanzado en la definición de las estrategias de desarrollo y de las políticas correspondientes, pero sin que en general ello trascendiera de modo pleno en la fase de ejecución. Se vio entonces la necesidad de ir orientando crecientemente las actividades de asesoría hacia el diseño de sistemas de planificación, hacia la aplicación misma de los planes

y hacia la formulación de programas anuales de operación que den vigencia real a los planes de largo plazo que ya se han elaborado.

Todo ello requirió un cambio en el mecanismo de asesoría del Instituto y se ha creado así un tipo nuevo de asistencia a los gobiernos sobre la base de un equipo técnico permanente y susceptible de seguir con mayor agilidad el curso de ejecución de los planes, tener una visión directa de los problemas de la planificación en cada caso, y aprovechar simultáneamente las experiencias de muchos países en la orientación de su actividad.

Desde hace años se ha venido realizando una profunda tarea de investigación y capacitación en el campo de los proyectos. El Instituto ha iniciado —en colaboración con el BID— un programa de asesoramiento a los países en esta materia con el que se persigue satisfacer notorias necesidades. Esta nueva actividad se ha orientado en dos direcciones: creación de mecanismos de promoción de proyectos y vinculación de los mismos con los planes generales y sociales de desarrollo.

Discusiones sobre planificación

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago de Chile

2414

Versión preliminar
Sólo para uso interno
31 de marzo de 1966



DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION*

Informe de un Seminario
Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965

* La presente versión debe considerarse como enteramente provisional y está sujeta, por lo tanto, a cambios de fondo y forma. Se está preparando ya un texto final para su publicación definitiva.

La tarea de redactar las páginas que siguen no ha sido sencilla. Las discusiones en que se basan fueron en gran parte esfuerzos de esclarecimiento en áreas nuevas y entrañan ineludiblemente una cierta dosis de improvisación en cuanto a las interpretaciones que surgieron. No obstante, en el proceso de establecer generalizaciones que permitieran comprender mejor el fenómeno de la planificación en América Latina, se recurrió permanentemente a la vasta y muy directa experiencia acumulada por el grupo de participantes.

Los fenómenos mismos que se analizaron son hechos bien conocidos. El ángulo desde el cual fueron examinados, y los propósitos que tuvo ese examen de esclarecerlos desde puntos de vista que el economista no emplea habitualmente y que a veces resultaron contrapuestos —lo económico, lo político, lo social, lo técnico, lo administrativo y de organización— constituyeron la principal tónica del Seminario, apartándolo de los módulos cerrados a que suelen ceñirse tales exámenes críticos.

Por lo tanto, en el pensamiento que aquí se recoge, hay considerables abstracciones y simplificaciones radicales. El estado de la investigación y del conocimiento en estos campos no aporta todavía elementos para una adecuada precisión, cuantificación y apoyatura. No hay constantes previas ni claras; es difícil formular líneas de interpretación sistemáticas; hay altibajos y factores difíciles de aprehender. Pero asoman indicios importantes de fenómenos y factores cuya investigación y examen es preciso proseguir y que por ello se desea dejar apuntados en este documento.

Dentro de este espíritu se recurrió al examen de algunas experiencias nacionales, no para establecer juicio ni evaluación crítica de las mismas, sino para buscar en ellas rasgos y características que, combinados entre sí, permitieran perfilar e ilustrar las preocupaciones principales que se plantearon los participantes.

En el transcurso del Seminario, que se había previsto para considerar los problemas de organización y administración de la planificación en América Latina en un amplio sentido, las inquietudes que se vienen formulando en la región en torno al proceso de planificación se expresaron por encima de aquel propósito más concreto, y terminaron conduciendo las deliberaciones hacia dos cuestiones centrales. Por una parte, hacer de la planificación un vehículo de auténtica expresión de las necesidades y aspiraciones de transformación y progreso de América Latina, enriqueciéndola con elementos de la problemática del desarrollo que hoy escapan a su tarea: la capitalización interna, el uso de los recursos y del vasto potencial de desarrollo de los países, la integración económica y el logro de elevadas metas de bienestar y empleo como resultado directo y normal del funcionamiento del sistema económico. Por otra parte, en circunstancias cambiantes como las de América Latina, y dentro de condiciones estructurales difíciles, encontrar las modalidades y procedimientos más apropiados para hacer avanzar la planificación hasta

darle realidad y eficacia a una política de desarrollo que abarque las grandes cuestiones que tiene planteadas la región.

En consecuencia, estas páginas constituyen una obra singular, pues lo expuesto en ellas no es el fruto de la experiencia de un autor aislado, ni una colección de ensayos de diversos autores, ni representa tampoco el pensamiento uniforme de un grupo.

Es más bien la resultante del diálogo vivo entre expertos de varios países que intercambiaron informaciones, conceptos e inquietudes sobre la planificación en general y sobre la experiencia latinoamericana en particular.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social —de acuerdo con la orientación dada por su Consejo Directivo— promovió este esfuerzo de crítica constructiva mediante un Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento que se celebró en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965. Se invitó a los expertos en atención a su experiencia y actuación en labores de planificación en América Latina o en organismos internacionales y a su participación en grupos técnicos de asesoramiento en la materia. Actuaron a título personal y no como representantes de sus instituciones. Por consiguiente, este documento no representa el pensamiento del organismo invitante ni el de las entidades a que pertenecen los invitados.

Pretende condensar, en lo fundamental, las opiniones, inquietudes e ideas de expertos que participaron directamente durante períodos importantes en las fases iniciales o decisivas del proceso de planificación, y conocieron de cerca las múltiples facetas que influyen en el mismo. Sus nombres son los siguientes: Manuel Balboa, José Cárdenas, Fernando Cardoso, Ricardo Cibotti, Shimon Danielí, Alberto Fuentes Mohr, Jesús González, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, José Ibarra, Enrique Iglesias, Bernal Jiménez, Roberto Jordán Pando, Cristóbal Lara, Gonzalo Martner, Carlos Matus, José Medina, Ángel Monti, Cleantho de Paiva Leite, Raúl Prebisch, Luis Rojas, Germánico Salgado, Manuel San Miguel, Héctor Soza, Esteban Strauss, Osvaldo Sunkel, Jacobo Schatan, Louis N. Swenson, Ángel Valdivia, Pedro Vuskovic y Albert Waterston. También fueron invitados otros expertos de distintos países, que no pudieron asistir por diversos motivos.

Esta obra se ha preparado sobre la base de las deliberaciones y ha sido redactada por una comisión designada al efecto. Busca recoger y organizar con la máxima objetividad posible, los aspectos más sobre salientes de las discusiones, entendiendo como tales, no sólo las opiniones que tuvieron amplia aceptación, sino también las que suscitaron mayores inquietudes o controversias.

Capítulo I

Condiciones y problemas para la planificación en América Latina

1. El verdadero contenido de la planificación

El concepto y la idea de planificación están en boga en América Latina. Ha habido en esto un cambio importante y positivo respecto a la situación prevaleciente hasta hace unos diez años, en que el término mismo era objetado por su excesiva carga de valoración política. En años más recientes no sólo ha desaparecido en gran medida esa connotación, sino que se ha pasado al extremo opuesto, en que se comienza a considerar la planificación como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción los problemas reales del desarrollo latinoamericano podrían resolverse con facilidad.

Como todo concepto que se pone de moda, su aplicación se ha difundido también en forma desmedida. Ha pasado del área de lo económico a todo el vasto campo de lo social, y a veces se pretende aplicarlo a casi cualquier actividad humana que pueda imaginarse. Al mismo tiempo, se observa que la idea de la planificación ha sufrido un proceso de deslavamiento en el cual tiende a perder parte de su contenido básico, así como de los atributos específicos de la actividad planificadora y de su misión fundamental en los países subdesarrollados.

En el Seminario se hizo un esfuerzo sistemático por precisar justamente estos aspectos de la planificación, procurando relacionarla de modo directo con la problemática del desarrollo latinoamericano y con el marco institucional y administrativo dentro del cual debe funcionar. Para ello se recurrió de manera principal al examen de diversas experiencias de planificación que se han venido desarrollando en América Latina, no sólo en los últimos años —en que la idea ha logrado amplia aceptación y los esfuerzos de planificación han alcanzado una mayor expresión formal—, sino hace varias décadas. Ya en los años treinta y en los cuarenta se hicieron ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países, y se formularon proyectos y programas sectoriales, algunos de ellos de apreciable significación desde el punto de vista de la reorientación del proceso de desarrollo. Pese a que las técnicas, métodos y procedimientos de planificación utilizados en aquellos casos parecen burdos ahora, ante el avance metodológico de los últimos años, no es menos cierto que algunos de aquellos planes y programas correspondieron a cambios importantes de

la política económica, y que, por consiguiente, gravitaron en el desarrollo ulterior de los países en que se aplicaron.

Hacia fines de la década de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales o parciales no pueden aplicarse sin peligro de graves desequilibrios financieros, y cuando surgen nuevas condiciones políticas en América Latina que acentúan la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico, se comprende claramente la necesidad de emplear más amplias formas de planificación tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo mediante el uso de instrumentos perfeccionados. Esta nueva concepción, en la que el Seminario centró su interés, tiene como elemento básico de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, entendiendo por esto las tareas y actividades que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada es la creación de un sistema, formal o informal, y de un proceso de planificación. Dichas tareas se refieren concretamente al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica: a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; al análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos, así como entre ellos y la disponibilidad de recursos humanos, naturales, de capital y financieros. Todos estos esfuerzos en el plano técnico se apoyaban en el supuesto básico y tenían por finalidad conducir a la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social.

Esta fue la concepción que privó al adaptarse en forma general para todos los países latinoamericanos, en 1961: la idea de la planificación. Sin embargo, las primeras experiencias recogidas, salvo en algunos casos, registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo. El Seminario centró su atención en la búsqueda de las causas de esa desviación respecto a los propósitos originales. En efecto, los participantes señalaron que, si bien las tareas de los organismos de planificación, en América Latina principalmente, se han limitado durante varios años a los aspectos técnicos mencionados, no debieran quedarse en ese plano. Como ya se ha empezado a observar en muchos países desde fines de la última década, parte fundamental de la actividad planificadora debe ser una labor de promoción y asesoría destinada a obtener que los órganos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los planes en la práctica. Esto ha venido exigiendo en varios países no sólo la elaboración de planes operativos —por ejemplo, los programas plurianuales de inversión pública, la adaptación del presupuesto fiscal para cumplir la función de plan anual

del sector público y los programas sectoriales y regionales—, sino también una labor de coordinación entre organismos y de ordenación en el tiempo para que aquellas decisiones, acciones y actividades se ejecuten en forma oportuna. Corresponde asimismo a los organismos de planificación la tarea de controlar la marcha de las actividades programadas y, en consecuencia, la responsabilidad de proponer y promover los reajustes o modificaciones a que deberían dar lugar las desviaciones de la realidad con respecto a lo programado. Finalmente, a los organismos de planificación compete también la realización de todas las actividades auxiliares y complementarias que sean necesarias en el campo técnico, administrativo, de organización y de información que permitan a dichos organismos cumplir con la función planificadora.

Las discusiones del Seminario, particularmente el análisis de la implantación y el avance de la planificación en diversos países latinoamericanos, permitieron ver con gran claridad que la planificación, entendida en el sentido global y formal expuesto en los párrafos anteriores, había registrado un progreso considerable, en la última década, en casi todos los países latinoamericanos. Sin embargo, se apreció también que en ningún país de la región se había llegado todavía a crear sistemas y procesos de planificación con un grado tal de perfeccionamiento e influencia que permitieran garantizar la eficacia de la política de desarrollo. Se concluyó que el avance de la planificación que se había logrado se apreciaba sobre todo en las tareas del diagnóstico y proyecciones globales, es decir, en las funciones de orientación general, así como también en el desarrollo de programas parciales, principalmente de infraestructura —transportes, energía y otros— y de proyectos específicos, aunque en esto último las deficiencias eran aún muy grandes. Además, se observó que los logros —con algunas excepciones importantes— habían sido mucho menores en cuanto a la capacidad de los organismos de planificación en su función para asesorar e influir en la política de corto plazo, no obstante el avance realizado en los últimos años en la elaboración de planes operativos parciales y programas anuales y bianuales.

Se verificó así que los diversos países de América Latina se encuentran en niveles dispares de avance y de eficacia en sus mecanismos de planificación, y se pudo apreciar también que son de distinto orden las razones y factores que explican cada situación particular.

2. Génesis de la planificación

El análisis de los distintos casos permitió descubrir algunas razones profundas y generalizadas que explican por qué en casi todos los países se ha llegado a aceptar la idea y a adoptar alguna forma de planificación

del desarrollo. De acuerdo con las opiniones vertidas en el Seminario, las razones básicas, tanto objetivas como subjetivas, que han promovido por todas partes la planificación son, entre otras, las siguientes:

- i) la conciencia creciente entre grupos importantes de dirigentes políticos, de intelectuales, de técnicos, de funcionarios públicos y de otros sectores influyentes en la opinión pública y en los medios dirigentes, de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado, y por consiguiente enteramente insatisfactoria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población cada vez mayor;
- ii) los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo —ya sea por medio del aumento de las exportaciones de productos básicos, a través de programas o proyectos de inversiones en infraestructura, o de la expansión, industrial estimulada por la sustitución de importaciones, y aún mediante los esfuerzos de integración regional— si bien han permitido en ciertos países y en determinados períodos, alcanzar ritmos globales de incremento del ingreso nacional relativamente rápidos, en general no han logrado remediar, y ni siquiera atenuar de manera significativa, las deficiencias lamentables que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana;
- iii) el reconocimiento de que un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población es un imperativo ineludible en América Latina, y de que esta tarea representa un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social;
- iv) el convencimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas, así como en sus relaciones entre sí y con otras zonas del mundo;
- v) el reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana;
- vi) la creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público —que por exigencia del propio proceso

de desarrollo ha llegado a desempeñar el papel de protagonista en la orientación y marcha de ese proceso— y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del estado en sus múltiples manifestaciones, han sido otras de las fuentes importantes para impulsar la idea y la acción planificadoras, así como las tareas y programas parciales llevados a cabo por algunos organismos estatales, que han constituido con frecuencia los núcleos inspiradores de la planificación y los principales indicadores de experiencia en esta materia;

- vii) el avance de la integración económica en América Latina ha exigido en alguna medida de los países el análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica, así como, en determinados casos, la programación conjunta de proyectos de inversión y de ciertas acciones de política económica, factor este último que ha llegado a tener una influencia decisiva en el mercado común centroamericano, por citar un ejemplo de particular significación.

Se señaló en el Seminario que este conjunto de convicciones y opiniones que se han ido gestando en grupos cada vez más amplios e influyentes en los países latinoamericanos ha tenido su origen, en considerable medida, en el estudio sistemático de la realidad económica latinoamericana y de sus problemas y perspectivas de desarrollo, que han venido llevando a cabo desde fines de la década de 1940 las instituciones internacionales. Desde la mitad de los años cincuenta, esos estudios se realizaron en forma creciente en los propios países como punto de partida de sus trabajos de planificación. En otras palabras, en la medida en que se iniciaban en los distintos países esfuerzos globales y sistemáticos de planificación, esos mismos países contribuían a reforzar el interés por esas tareas y a fortalecer la convicción de que la planificación es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo. En este sentido, el esclarecimiento, la promoción, la comprensión, y la implementación de la idea planificadora en América Latina ha sido producto del esfuerzo de grupos cada vez más amplios de funcionarios y técnicos nacionales, así como de instituciones técnicas internacionales.

El avance de las ideas de planificación también se apoyó en gran medida en los programas sectoriales y proyectos específicos de gran envergadura que se comenzaron a impulsar deliberadamente en varios países de América Latina desde antes de la segunda guerra mundial. La experiencia realizada por los organismos generales de fomento industrial y las empresas estatales especializadas, y los resultados concretos obtenidos en los sectores manufactureros y de infraestructura, así como los grupos de técnicos y administradores formados en este proceso, constituyeron sin duda una base

muy importante para demostrar la capacidad de realización del Estado y la posibilidad de influir deliberadamente sobre el curso del desarrollo.

Otro de los elementos que contribuyó asimismo al fortalecimiento de la idea de la planificación fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación misma han tenido en la aceleración del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo. Ese ha sido el caso de la reconstrucción y expansión de posguerra de algunos países capitalistas como Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, los países escandinavos, y de los países socialistas, y de algunas naciones subdesarrolladas como Egipto, la India, y Pakistán.

La aceptación y promoción de reformas estructurales fue reforzada en años más recientes en América Latina por un cambio importante en la orientación de la política interamericana. Los gobiernos de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos reconocieron explícitamente en la Carta de Punta del Este la necesidad y urgencia de las reformas y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación financiera internacional requerida para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos.

3. La planificación para el cambio

Las opiniones cada vez más generalizadas y consecuentes en favor de la planificación han tenido en América Latina una génesis y una problemática diversas de las que tuvieron en otras áreas y épocas. En ciertos países y en determinados períodos, la planificación fue concebida y utilizada para organizar una economía de guerra. En otros casos lo fue para acelerar al máximo la reconstrucción de posguerra y para mantener el equilibrio económico de corto plazo. En los países socialistas correspondió no sólo al propósito de acelerar el desarrollo industrial, sino también a toda una transformación en el sistema político e institucional. La planificación indicativa que está en boga en varios países desarrollados se propone básicamente definir orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y privadas, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico. Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos, según se reiteró insistentemente en el Seminario. Por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización.

Esto queda en claro, por ejemplo, cuando se analiza el marco de la organización económica que prevalece en América Latina, y dentro del cual se desarrolla la planificación. En la estructura económica característica del subdesarrollo, el mecanismo de precios, y por lo tanto el funcionamiento del mercado, presentan deficiencias importantes, por lo que la planificación se concibe precisamente como un instrumento correctivo de esas deficiencias. En consecuencia, la política económica y los instrumentos de esa política, así como su acción correctiva en el mercado, serán más amplios que los utilizados en los países desarrollados, puesto que la planificación debe ser la expresión de una política de desarrollo, que entraña cambios y programas de reforma estructural que no están presentes —al menos en similar magnitud— en la política de crecimiento de los países industrializados.

Ahora bien, la experiencia latinoamericana revela que con frecuencia el avance de la planificación en América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para fijar los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales. Ha sido más bien el producto de esfuerzos de comprensión de la realidad económico-social latinoamericana y de sus perspectivas futuras, llevados adelante principalmente en el plano técnico e intelectual. Es probable que esta circunstancia incida en el fondo mismo de la explicación de por qué, mientras la idea de planificación se ha venido imponiendo en general, sean tan diversas y disímiles el grado de avance que ha alcanzado en cada caso particular, la intensidad con que progresa, la influencia que ejerce y la amplitud que ha logrado en cuanto a sistema y proceso.

También explica las alternativas a que ha quedado sujeta la planificación en un mismo país a lo largo del tiempo. En efecto, en la medida en que la planificación no llega a ser parte esencial de toda la estructura y del funcionamiento de un sistema económico y político, su adopción y uso quedan determinados en cada país por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales cabría mencionar sobre todo los siguientes:

a) las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político; b) el grado de evolución y complejidad de la administración pública, y c) las circunstancias económicas y políticas coyunturales: el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc. Por supuesto que inciden también un conjunto de problemas concretos relacionados principalmente con la disponibilidad de personal técnico capacitado, la existencia y acceso a la información necesaria, la capacidad de generación de proyectos y programas en el sector público y en

el privado, las posibilidades de coordinación de diversas políticas de corto plazo entre sí y con las orientaciones de mediano plazo, las características de organización y administración de la planificación, y la participación de los sectores, tanto de funcionarios públicos como de grupos de interés y clases sociales. Es preciso advertir que este conjunto de problemas más aparentes e inmediatos de la planificación encuentran su origen profundo en los factores señalados en los puntos previos.

Estos elementos y factores se combinan en cada país de modo diverso, dando lugar a una constelación particular en cada caso. Para hacer aún más complejo el cuadro, si bien varios de los elementos que condicionan los esfuerzos de planificación en cada país pertenecen a su marco institucional y estructural básico, y por consiguiente no sufren alteraciones importantes a corto y a mediano plazo, hay otros elementos y factores que obedecen a situaciones y circunstancias temporales, y, en la medida en que estos se alteran, la situación de la planificación sufre también vaivenes importantes.

En el Seminario se dio gran importancia al análisis de aquellos factores fundamentales, tanto permanentes como circunstanciales, que han venido determinando el sentido y contenido de la planificación en América Latina. Entre ellos se destacan muy primordialmente los factores de naturaleza estructural, en el orden político y sociológico que en el económico, así como los problemas de organización que se derivan de dichas condiciones y de la existencia de una administración pública que no corresponde en su estructura y funciones a los requerimientos de un esfuerzo sistemático y permanente en favor del desarrollo económico y social.

En cambio, en las discusiones se prestó relativamente menos atención a los problemas de orden técnico que ya han sido repetida y ampliamente analizados en otras reuniones y estudios, y a los cuales se ha atribuido con frecuencia el lento y desigual avance de la planificación en América Latina, a saber: la falta de personal técnicamente calificado, la precariedad de la información estadística, la insuficiencia de la asistencia técnica internacional, las deficiencias en las propias técnicas de planificación, y otros problemas de esta naturaleza.

Aunque se discutieron algunos de estos aspectos, hubo consenso en que los problemas esenciales de la planificación no eran de este carácter. Cuando sí lo eran, como en el caso de las deficiencias en materia de proyectos y de la escasa expresión que alcanzan los planes en las decisiones de política económica, se concluyó que ello no se debía tanto a las fallas metodológicas o de personal especializado —aunque éstas también influyen— como a que se trataba más bien de deficiencias que aparecían en el nivel técnico, pero que en muchos casos eran reflejo de la escasa capacidad de decisión y

acción del Estado, lo que a su vez está condicionado por aquellos factores fundamentales a que antes se ha hecho referencia.

Si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no sólo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones.

A continuación se analizarán las condiciones económicas de tipo estructural y circunstancial sobre las cuales se ha tratado de superponer las nuevas orientaciones de política económica; las condiciones políticas que influyen sobre la forma en que se toman las decisiones, y la manera en que la sociedad, y en particular la administración pública, reaccionan frente a estas reorientaciones, condicionando la eficacia de la política de desarrollo y, por tanto, de la propia planificación.

4. El marco económico

El cuadro estructural de condiciones económicas y financieras que predomina en los diferentes países latinoamericanos y que pretende modificarse por medio de la planificación, es bien conocido. Salvo algunos pocos casos excepcionales, el crecimiento de las exportaciones es insuficiente para financiar las importaciones de los bienes de producción y de consumo esenciales para el desarrollo. De este desajuste, agravado por las fluctuaciones en el mercado internacional de los precios de los productos básicos, se han derivado, por una parte, fuerzas que han limitado la expansión económica, y por otra, un proceso de endeudamiento externo que hacia fines de la década de 1950 adquirió en muchos países caracteres alarmantes por el exagerado peso financiero del servicio de esas deudas.

La agricultura, que es el sector más importante de la producción latinoamericana en términos de la masa de población que deriva de él su principal medio de vida, se ha caracterizado en general por una resistencia secular a la modernización y al aumento de la productividad. Con frecuencia la producción agrícola ha sido incapaz de crecer siquiera al ritmo de la demanda interna, agudizando la crisis de balanza de pagos, ya sea por el aumento de las importaciones o por la disminución de los saldos agrícolas exportables. Por otra parte, ha contribuido a generar presiones inflacionarias que se han traducido, en algunos casos con la contribución de otros factores, en alzas importantes del nivel general de precios y, en otros, en una limitación al aumento en el nivel real de vida tanto de la propia población rural como de la población obrera urbana, lo que a su vez ha llevado a limitar la expansión

industrial. Se ha adquirido conciencia en América Latina que las deficiencias de este sector radican fundamentalmente en las formas de tenencia de la propiedad rural —el latifundio y el minifundio— que prevalecen en grandes áreas de nuestros países, constituyen unidades auto-económicas y retardatarias, y configuran toda una organización social de tipo tradicional en los sectores rurales.

El sector más dinámico de la economía latinoamericana ha sido la industria y su expansión ha permitido que el desarrollo avanzara aun en aquellos casos en que era muy débil el estímulo externo. Sin embargo, la industrialización ha adolecido también de graves deficiencias, que han llegado al extremo de amenazar las posibilidades de expansión futura en algunos países. Como es bien sabido, la dinámica de la industrialización en América Latina ha estado dada fundamentalmente por las limitaciones impuestas a la capacidad para importar, lo que ha determinado un proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados. Dada la alta protección derivada del esfuerzo de contener las importaciones, la existencia de mercados internos relativamente limitados y la incorporación de técnicas productivas de alta densidad de capital, diseñadas para producir para amplios mercados homogéneos, el proceso de industrialización en América Latina ha ido creando una estructura industrial que se caracteriza con frecuencia por estos problemas: a) plantas con gran margen de capacidad ociosa; b) tendencia a la situación monopólica y a una gran concentración en la propiedad de las empresas; c) insuficiencia de oportunidades de empleo en relación con el rápido aumento de la oferta de mano de obra urbana; d) agudización de las disparidades regionales internas por la gran concentración geográfica de la producción manufacturera; e) incapacidad para desarrollar mercados externos y, f) escasa contribución del proceso de industrialización al mejoramiento en la distribución del ingreso. No obstante la existencia de este conjunto de problemas, su gravedad sólo ha venido a quedar en descubierto en la medida en que comienzan en algunos países a constituir un freno al propio desarrollo industrial y una limitación a las posibilidades de que continúe creciendo la economía en su conjunto.

También en el sector público se han venido experimentando dificultades recientes en los últimos años. Por una parte, ha correspondido al Estado la responsabilidad de impulsar y financiar en gran medida el desarrollo industrial y para ello ha debido realizar además ingentes inversiones en corregir y ampliar una infraestructura económica incapaz de sustentar el proceso de industrialización. En virtud del intenso proceso de urbanización, de las flagrantes desigualdades de niveles de vida y en respuesta a presiones políticas populares cada vez más apremiantes, han aumentado en forma considerable los gastos estatales en vivienda, salud, educación y previsión social. En la medida en que estas tendencias hacían crecer la participación del sector público en el ingreso nacional, entraban en

crisis las fuentes tradicionales de financiamiento, basadas fundamentalmente en el comercio exterior. Los esfuerzos para compensar la disminución relativa de esa base tributaria, y contrarrestar las fluctuaciones de corto plazo que la caracterizan, mediante la creación de un sistema flexible y progresivo de tributación interna, han tropezado en todos los países con poderosas dificultades políticas y administrativas.

Este conjunto de factores —junto con otros de menor entidad que no es del caso mencionar ahora— ha configurado un cuadro de crecimiento del ingreso nacional que ha sido insuficiente en general para atender las necesidades de una población que aumenta con gran rapidez, de un proceso de urbanización que se viene tornando explosivo y de una demanda de oportunidades de empleo cada vez mayor y en gran medida insatisfecha. En estas condiciones, los niveles medios de ingreso por habitante no sólo han crecido escasamente, sino que las oportunidades adicionales de mejoramiento en las condiciones de vida se han distribuido en forma muy desigual, pues gran parte de la población, tanto rural como urbana, ha permanecido al margen del proceso de mejoramiento económico y social. Este cuadro, que comienza a percibirse con creciente claridad, presenta perspectivas alarmantes cuando sus tendencias actuales se proyectan hacia el futuro, no sólo en lo que se refiere a la distribución de los frutos del progreso, sino también en lo que atañe a la incorporación de vastos grupos humanos que entrarán al mercado de trabajo en virtud del crecimiento demográfico, y a la tecnificación de las actividades productivas.

Al cuadro de condiciones de largo plazo más arriba esbozado se superpuso, en la segunda mitad de la década de 1950, un marcado decaimiento en los mercados internacionales de productos básicos, situación que se agudizó hacia fines de esa década con los problemas de financiamiento fiscal y externo, y con las tensiones inflacionarias, tendiendo además a frenar el desarrollo. En aquellos países en que la inflación aumentó notablemente se adoptaron programas de estabilización que, sin lograr su objetivo inmediato, parecen haber empeorado la distribución del ingreso sin crear tampoco condiciones para la expansión económica. En los demás países, el deterioro de las condiciones externas obligó a limitar la velocidad del proceso de crecimiento y en todo caso produjo fuertes pérdidas de reservas y aumentos considerables en el endeudamiento externo.

Dentro de este cuadro dramático de condiciones económicas y financieras estructurales y de coyuntura (que se da en mayor o menor medida en casi todos los países latinoamericanos) se pretende adoptar un conjunto de nuevas orientaciones de la política de largo y corto plazo, por medio del instrumento de la planificación. Los planes de desarrollo, apoyados básicamente en un extraordinario esfuerzo de ahorro interno

y en la cooperación financiera y técnica internacional, se concebían como instrumentos para llevar a cabo amplios programas de mejoramiento social en los sectores de salud, vivienda y educación, así como por medio de la reforma tributaria y la reforma agraria. Esta última, conjuntamente con sustanciales inversiones en infraestructura y nuevos proyectos industriales, combinados con un gran esfuerzo para el incremento y diversificación de las exportaciones y con el avance de la integración latinoamericana, tendería a reanimar el crecimiento de la economía nacional y a impulsar un nuevo proceso de desarrollo, que en virtud de los programas y medidas de mejoramiento social, y de las reformas de estructura, permita beneficiar al conjunto de la población latinoamericana.

Esta es, pues, la tarea a que se han visto abocados los esfuerzos de planificación en América Latina en los años recientes. De la sola descripción de la vastedad y complejidad del esfuerzo propuesto y de su contraste con la situación económica, política y social prevaleciente no sólo en América Latina sino también en el exterior, se deducen las enormes dificultades y limitaciones que el avance de la planificación habría de encontrar en la práctica. Es evidente que el lento y dificultoso avance de la planificación no puede atribuirse simplemente a lo precario de los recursos técnicos y humanos, ni tampoco a las enormes dificultades y limitaciones que presenta la administración pública para ser reorganizada y responder con capacidad y eficiencia a un sistema y a un proceso de planificación. Por el contrario, hay que evaluar ese avance en términos del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas e institucionales preexistentes y del profundo contenido político de los programas y de las medidas incorporadas a los planes de desarrollo.

5. El marco social y político

Son cada vez más conocidos los mecanismos sociales y las formas de presión y de institucionalización política a través de las cuales se expresa la estructura social de los países latinoamericanos. El Seminario dedicó bastante tiempo a relacionar estos elementos con las condiciones para la planificación. Existió acuerdo en que nuestros países pueden caracterizarse como esas sociedades llamadas duales, es decir, en que coexisten formas modernas de estratificación social con formaciones sociales arcaicas. Esto se manifiesta en las sociedades latinoamericanas primordialmente por la enorme cantidad de población que queda al margen de una participación social y política —y aun económica— verdaderamente efectiva. A la marginalización de la mayoría corresponde, por otro lado, en los centros más desarrollados de cada país, un alto grado de integración de los grupos sociales, que pueden influir por ello en los mecanismos de decisión política y en las principales actividades productivas.

Las sociedades duales latinoamericanas presentan así en su faz urbano-moderna la apariencia de una sociedad abierta y fluida. Dentro de este marco existe un proceso representativo a veces formal y otras no, pero siempre limitado, porque no capta las capas marginales de la población. Por consiguiente, son considerables las dificultades para la renovación social, política y administrativa, que constituye el elemento esencial del desarrollo y la planificación. Si bien en sectores urbanos se manifiestan claramente el desarrollo y la modernización, los intereses tradicionales dominantes siguen influyendo fuertemente en el sentido de mantener la situación existente, ya que su poder está basado en que persista esa dualidad.

En verdad, no sólo los grupos dominantes, sino todas las fuerzas urbanas modernizantes se benefician en cierta medida de la existencia de un sector atrasado y sin integrar. El desarrollo reciente de algunos países y la urbanización acelerada de casi todos, no han permitido superar esta situación. Por el contrario, han puesto de manifiesto el desnivel a veces creciente que existe entre las diversas capas de la población. Al trasladar a las ciudades parte de las poblaciones marginales del área rural, han revelado con mayor claridad aún las consecuencias negativas del patrón de organización social de los países de la región. Hasta épocas muy recientes los sectores rurales soportaban en su aislamiento las consecuencias de su condición de no integrados, sin comunicar al conjunto del sistema social la insatisfacción básica que genera el subdesarrollo. Es preciso recordar que esa insatisfacción tiende a crecer con el desarrollo y la modernización de sectores diferenciados de la sociedad, ya que en términos relativos dicho desarrollo parcial acentúa el subdesarrollo de los sectores marginales.

Como consecuencia del tipo de estructura social descrita, la vida política e institucional de diversos países de la región se limitaba —y está restringida todavía en gran parte— a grupos tradicionales relativamente minoritarios. Mientras no surgieron las presiones urbanas de masa, las transformaciones políticas en la mayoría de los países no fueron más allá de la transición hacia una democracia que no lograba una amplia participación popular. Esa misma transición se ha producido dentro de un margen muy reducido de alternativas políticas, es decir, sin que se presentaran opciones que reflejaran directamente los intereses de los nuevos grupos sociales no vinculados al esquema tradicional. Por lo mismo, dicha transición se realizó a veces mediante fórmulas autoritarias, sin la mediación de mecanismos de consulta democrática.

El análisis de las transformaciones que vienen produciéndose en las sociedades latinoamericanas coloca en un primer plano, por lo tanto, los factores que alteraron el cuadro tradicional, creando nuevas situaciones políticas y apuntando hacia nuevas soluciones. Dentro de estos factores, que no son sino otra faceta del proceso de transformación económica, se

consideraron como condiciones básicas favorables al cambio, la aparición en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de los grupos empresariales modernos y la transformación del aparato administrativo y deliberativo producidos por la modernización del Estado, con la consecuente creación de nuevos grupos técnico-burocráticos y políticos. Por supuesto que estos nuevos actores que intervienen en la dinámica social y en la balanza de poder de las sociedades latinoamericanas, actúan unas veces en forma aislada, otras en alianza —y aún en contra— de los grupos tradicionales, conforme a la situación concreta y peculiar de cada país. Al respecto llama principalmente la atención que cuando se produce alguna ruptura en el equilibrio tradicional de poder, ya sea por los motivos señalados y/o como consecuencia del propio desarrollo, generalmente se utiliza la planificación como una alternativa válida para enfrentar los problemas de desarrollo de la región, y hay fuerzas sociales dispuestas a apoyarla.

La preocupación de los participantes del Seminario, más que en un análisis minucioso de las condiciones globales del cambio social ocasionadas por la acción de los referidos grupos, se concentró sobre los factores y movimientos sociales específicos que facilitaron la aceptación de técnicas de planificación o empujaron hacia tal resultado.

6. Las coyunturas políticas y los esfuerzos de planificación

A raíz de la discusión sobre la estructura política latinoamericana y su proceso de transformación, fue posible llegar a conclusiones sobre las condiciones políticas y coyunturales que —dentro de un marco general reactivo a esfuerzos de racionalización— favorecieron determinados avances de la planificación en América Latina. Se distinguieron tres situaciones principales.

La primera y más obvia se relaciona con la existencia ocasional de circunstancias políticas favorables a reformas en lo económico y en lo social. Tal situación se presentó cuando en algunos países se dieron algunas de las siguientes circunstancias:

- i) El surgimiento de nuevos grupos sociales que lograron imponer una ideología favorable al cambio y tuvieron acceso a la estructura de poder. Son los casos de Costa Rica y Venezuela en que el proceso de cambio se registró dentro de los marcos del orden social e institucional vigente; de Cuba, donde los cambios se dieron con alteraciones básicas en la estructura política, institucional y social prevaleciente, o de Bolivia y mucho antes, de México, donde también se alteraron las bases tradicionales del poder introduciéndose profundas modificaciones en el control de la propiedad.

- ii) La incorporación de sectores sociales con actitudes “desarrollistas” en las capas dirigentes, en cuyo caso el plan y los programas de desarrollo constituyeron medios para alcanzar los nuevos objetivos “desarrollistas”. Cabe señalar que en estos casos se tendió a emplear planes sectoriales o regionales independientemente de la organización de sistemas y procesos formales de planificación. Parecería que los impulsos más fuertes de cambio social se dieron dentro de marcos político-administrativos que obligaron a la aceptación, en grados desiguales pero innegables, de arreglos políticos que permitieron la coexistencia de formas tradicionales de acción económica privada o gubernamental con formas e instituciones más audaces y modernas de promoción del desarrollo. Esta situación ambigua, que se produjo justamente en algunos de los países con mayor grado de industrialización y desarrollo, indica otra característica básica de las sociedades latinoamericanas: el vigor y la permeabilidad de lo que se ha convenido en llamar “la sociedad tradicional” y el carácter relativamente dependiente de las fuerzas sociales modernizadoras que actúan dentro de los límites de la estructura socioeconómica prevaleciente. Si no fuera así, no se podría comprender el pacto implícito existente en algunos países de los intereses y las fuerzas sociales vinculados al sistema agrario exportador con los intereses representados por los grupos de empresarios urbanos modernos. Esta alianza se expresó, al nivel de los problemas de la planificación, por la elección de ciertas áreas y sectores en que fue posible planificar o racionalizar la política económica, al lado de otras áreas y sectores en que la vieja administración pre-planificadora continuó actuando para hacer pesar en las decisiones los intereses tradicionales. He aquí una razón importante de la relativa facilidad para el desarrollo de programas sectoriales, proyectos aislados y planes regionales, mientras al mismo tiempo resultaban infructuosos o puramente formales los esfuerzos para desarrollar la planificación global.

Hay también una segunda situación socio-política: “el vacío de poder”, que permitió al parecer introducir métodos y propósitos relacionados con la planificación en algunos casos que se examinaron en el Seminario. La expresión “vacío de poder” describe una situación política que se presenta en la fase aguda de la crisis del poder tradicional, cuando no existen grupos y cuadros políticos nuevos capaces de reemplazar los viejos partidos tradicionales, en circunstancias que éstos han perdido asidero y sustancia social y económica. En países que han alcanzado mayor complejidad en su evolución política puede llegarse a una situación en que los partidos de clientela no tengan cómo distribuir nuevos empleos y aumentos de consumo debido al estancamiento del sistema económico, y carezcan, por otro lado, de

condiciones políticas para proponer una nueva orientación “desarrollista” basada en el incremento de las inversiones en vez del “distributivismo” social. También pueden darse situaciones en que nuevos grupos sociales y económicos pongan en jaque y paralicen la acción de los grupos tradicionales, pero sin estar en condiciones de remplazarlos en la estructura de poder. Parecería que en estos casos la crisis del mecanismo tradicional de decisiones, que es una manifestación de la situación de vacío de poder, es lo que ha llevado a ver en la planificación una posible alternativa.

Un tercer tipo de situación que dio lugar a avances en la planificación en América Latina, particularmente en ciertos países en que el proceso de cambio económico y social era aún muy incipiente, tuvo su origen en los acontecimientos hemisféricos que llevaron a la adopción de la Carta de Punta del Este en agosto de 1961. Los mecanismos ideados en esa ocasión para llevar a cabo la cooperación financiera internacional comprendían requisitos técnico-rationales (proyectos, planes) que sirvieran de base para la definición de políticas de desarrollo y para la concesión de ayuda externa. Estas exigencias impulsaron la formulación de planes en muchos países, pero sus efectos sustantivos no han sido, en lo general, de alcances profundos. Según se señaló en el Seminario, la aspiración de planificar para el cambio y la transformación social, enfrentada con condiciones reales en que dicho cambio es difícil, no logra realizarse y a compromisos en la definición de la política económica de los países y a la elección de instrumentos y objetivos que obligaron a un recíproco ajuste en las orientaciones de su desarrollo. Tal es notablemente el caso del Mercado Común Centroamericano y de igual modo podría darse en la ALALC o incluso en algunos de los ensayos que se están haciendo en una feria de integración de áreas fronterizas.

7. La técnica y la sustancia de la planificación

La planificación, tanto en su aspecto conceptual como en cuanto a su naturaleza como proceso social, implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. La cuantificación y el rigor de las técnicas instrumentales utilizadas para sugerir formas alternativas de lograr más rápidamente y con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del razonamiento planificador en lo formal. Un esfuerzo de este tipo procura ser neutro en cuanto a las metas de largo plazo. No caen en los horizontes intrínsecos del proceso formal de racionalización las preguntas sobre el por qué, el para qué y el para quién de la planificación.

Por otro lado, en su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento.

Para hablar con precisión conceptual de planificación es preciso definir ese proceso como una tentativa de lograr el máximo de racionalidad formal *plus* el máximo de racionalidad sustantiva; pero la coincidencia entre los dos polos de esa dualidad no se da fácilmente en la práctica. Sucede más bien lo contrario; en ciertos casos se presentan situaciones sociales y políticas en las cuales se acentúan los avances de la planificación en su aspecto más formal, sin gran impacto sustantivo sobre la conducción de la política económica y social. En otras situaciones se logra mayor énfasis en los aspectos sustantivos del cambio social, sin que a ello corresponda necesariamente un grado muy avanzado de racionalidad de los mecanismos técnicos.

De esta problemática parte la aguda controversia sobre la oposición entre *lo técnico y lo político*, que ocupó también la atención del Seminario. Ella se presenta muy viva en la práctica, principalmente en situaciones socio-políticas como las prevalecientes en América Latina. En esta región, la modernización de las actitudes sociales y de las prácticas políticas tiene su foco de fermentación en el área urbana. Por otro lado, la reorganización y renovación del sistema político-social tienen como fuente de inspiración y como objetivo primordial satisfacer las necesidades de las poblaciones no integradas a la sociedad. Pero como estos grupos son justamente los que viven en condiciones tradicionales, con bajos niveles de racionalidad y de organización, no pueden transformarse por sí mismos en fuerza social autónoma de intención modernizadora, y muchas veces ni siquiera sirven de punto de apoyo político a los grupos modernizantes que sostienen como ideal propio las reivindicaciones que atribuyen a los sectores marginalizados.

En los países que ya pasaron por la revolución industrial, el pensamiento científico moderno y las fuerzas e ideologías dinámicas favorables al cambio social no encontraron los mismos obstáculos estructurales para mezclarse en una amalgama técnico-ideológica relativamente consistente. Tanto el socialismo como el capitalismo moderno, pudieron formarse como pensamiento y como práctica dentro de un modelo en el cual las fuerzas sociales contenían los elementos favorables para la racionalización de las actitudes y de las formas de pensamiento. No fue así en América Latina. En algunas de las situaciones mencionadas en el punto 6, faltó que al impulso político favorable a las reformas básicas se sumara la disponibilidad nacional de los medios técnicos y de los agentes productores y administrativos que permitieran racionalizar en alguna medida los aspectos positivos de

movimientos sociales modernizantes, y, no obstante darse las condiciones políticas, no siempre fue posible crear efectivos sistemas nacionales de planificación. En otros casos, más corrientes quizás, las experiencias planificadoras quedaron encerradas en el limitado círculo de posibilidades que se le ofrecía a grupos intelectuales y técnicos. En estas situaciones la planificación se transforma más en un esfuerzo de racionalización y coordinación administrativa que en un método de gobierno al servicio de una inspiración reformadora de las estructuras de la propiedad, de la renta y de los mecanismos de poder característicos de la sociedad tradicional.

El análisis de estas diversas experiencias, que en conjunto llevó a que se subrayara en más de una oportunidad el carácter frustrante de la situación socio-política de América Latina, permitió indicar algunos factores políticos y administrativos que explican la evolución del proceso de implantación de la planificación en nuestros países. Asimismo permitió vislumbrar un optimismo moderado y realista tanto en lo que se refiere al esfuerzo ya realizado como en lo que se relaciona con el futuro de la planificación en América Latina.

En la crisis del sistema tradicional y de los métodos rutinarios de acción gubernamental que se presenta en todas partes se advierten fuerzas sociales que —en grados variables y en medida desigual en cada país— han sido impregnados por las ideas del desarrollo y de la planificación. Cabe señalar otra vez la influencia ejercida por los economistas, ingenieros, técnicos y empresarios modernos en la difusión de esas ideas, así como la importancia que tuvo la diversificación industrial y la acción del Estado al permitir la incorporación de parte de estos técnicos a altos niveles de la maquinaria estatal y de la empresa. Faltó, y falta ciertamente todavía, crear las condiciones que permitan a los sindicatos y los partidos políticos ejercer el papel que cumplen en los países más desarrollados, a fin de lograr la amalgama —sin que de ella derive la disolución de unos en otros— entre las fuerzas básicas de renovación socio-política, que aseguran la racionalidad material, y la disciplina del pensamiento y de los métodos planificadores representados por los técnicos, portadores de los instrumentos de la racionalidad formal.

En algunos casos, el desajuste entre las condiciones políticas y las necesidades técnicas puede ocultarse por la creencia de que el mayor o menor éxito de la planificación se debe, por ejemplo, a la ubicación jerárquica de las oficinas o juntas de planificación en el aparato administrativo gubernamental, a la falta de capacidad técnica en la labor planificadora de algunos países del área, o a la inexistencia de programas sectoriales y de proyectos. Si bien es evidente que los factores apuntados han gravitado en algunos casos, las causas esenciales del éxito de la planificación se generan sustancialmente en los factores estructurales e institucionales mencionados arriba. Sería una ilusión pretender que las oficinas de planificación puedan solucionar por sí

mismas los problemas estructurales de América Latina, al igual que sería un error desdeñar la importancia de la labor de esclarecimiento, de acopio de información y análisis, de establecimiento de mecanismos instrumentales, etc., que se realiza —aún en condiciones poco favorables— a través de los ministerios, juntas, grupos y cursos de planificación económica y social que existen en el continente.

8. La planificación y la necesidad de la reforma administrativa

De las discusiones del Seminario y de las ponencias presentadas, resultó claro que en la situación social latinoamericana la reforma del aparato administrativo del Estado es condición necesaria y paso inicial para llevar a cabo una política de desarrollo. El Estado expresa las fuerzas sociales en juego, y como los intereses por mantener el *status quo* son todavía muy fuertes en América Latina, el Estado contiene los factores de continuidad juntamente con los de cambio. Sin embargo, la situación de fluidez creada por la crisis de la estructura tradicional abrió oportunidades para que fuerzas sociales con propósitos innovadores actúen y se expresen a través del aparato administrativo del Estado. Ese fue sobre todo el caso de las presiones populares que se presentaron en los países en que los gobiernos y el Estado se basaron en alianzas entre los grupos “desarrollistas” tecnocráticos y los movimientos de masas. Dentro de los límites señalados en los párrafos precedentes, la acción de los técnicos en la planificación, a consecuencia de la existencia de esas fuerzas sociales renovadoras, puede transformarse en una palanca poderosa del cambio social toda vez que logre ejercer en forma realmente efectiva su labor modernizadora en la administración pública. Para ver con claridad esta cuestión, es preciso referirse a grandes rasgos a la evolución del Estado en nuestros países.

A consecuencia de las propias características sociales de América Latina, la administración pública se constituyó inicialmente como un prolongamiento de la estructura de poder basada en la familia patriarcal con su círculo de protegidos, parte de los cuales pasó a integrar la maquinaria administrativa del Estado. A raíz de esta situación, tendía a crearse una doble lealtad por parte de los funcionarios: de un lado a los intereses particularistas que los sostenían políticamente y les abrían el acceso al empleo público, y por el otro, a los intereses generales de la comunidad que corresponde representar al Gobierno. En épocas superadas ya en la mayoría de los países, primaron los primeros sobre los segundos. Tanto es así que mientras dominaron la escena esos agrupamientos políticos, era prácticamente nulo el papel autónomo de la Administración pública como fuente de decisiones y de acción.

En épocas más recientes, y como consecuencia de la crisis de las fuerzas políticas tradicionales aparecieron nuevos partidos que se formaron a raíz de la ampliación en el número de los participantes en el juego político. En esta coyuntura el Estado se transformó en agente para atender presiones sociales más amplias, al dar acceso a partidos que representaban segmentos de la masa urbana y de las clases medias, que de esta manera pasaban a constituir partes importantes del juego político con cierta capacidad de negociación. Como consecuencia de ello la administración pública se amplió considerablemente tanto para proporcionar los nuevos servicios productivos y sociales que dicho electorado exigía, como para asimilar en sus cuadros a miembros de los nuevos partidos y sus seguidores.

En la nueva fase socio-política que vive América Latina, se está iniciando la transición de este tipo de arreglo político-administrativo hacia nuevas formas de organización que correspondan efectivamente a las funciones del Estado moderno. Éste se caracteriza por adquirir nuevas funciones de inversionista, de empresario y de orientador del proceso de desarrollo. Al nivel del reclutamiento de los servidores públicos así como en el proceso de decidir y administrar la política económica y social, el Estado moderno se tecnifica y burocratiza. En este nuevo contexto se plantea la necesidad de la reforma de la administración pública, en la cual la planificación puede llegar a tener un gran sentido dinámico. La maquinaria estatal en América Latina sigue guardando rasgos correspondientes a cada una de las fases de su evolución, lo que da lugar a la existencia de un enorme desperdicio de energías en virtud de la proliferación de centros independientes de decisión y control y, en suma, a raíz del alto grado de irracionalidad prevaleciente. Por lo tanto, la primera tarea de los planificadores al nivel de la administración del Estado es la de promover una reforma que permita subordinar los intereses particularistas a los intereses generales.

Sin embargo, la posibilidad de participación de los planificadores en ese proceso de cambio tiene, por supuesto, la característica de ser de acción refleja en lo que se refiere a los rumbos de la política social y económica general. La orientación de dicha política puede estar apartada de las necesidades de cambio y transformación que pone de manifiesto el propio ejercicio de la planificación. En esos casos las labores de los grupos de planificadores pueden tender a transformarse en tareas casi puramente formales ¿Cuál puede ser, en esas condiciones, la actitud del planificador? El Seminario llegó a concluir que la labor de planificación, por ser en esencia una tarea de racionalización, objetivación y presentación de alternativas en términos del interés colectivo, presenta de todas maneras oportunidades innegables de hacer presente los intereses permanentes de la colectividad en su conjunto y de influir en dicho sentido en las decisiones de política.

Capítulo II

Análisis de las experiencias de planificación en América Latina

1. Consideraciones generales

El Seminario analizó las experiencias de planificación en países latinoamericanos. No se intentó con ello ni un análisis completo de ese proceso ni una apreciación que comprendiera la totalidad de los países de América Latina. Con base en la experiencia de los participantes se analizaron los casos de Ecuador, Bolivia, Argentina, Perú, Uruguay y Centroamérica. Ese análisis no tuvo por propósito una evaluación o juicio técnico sobre los respectivos sistemas y procesos de planificación; pretendió más bien tratar de identificar los factores y condiciones de diverso orden que determinaron el génesis de la planificación, condicionaron sus características iniciales e influyeron en su curso posterior. Las discusiones sobre el tema constituyeron un esfuerzo tendiente a comprender el fenómeno de la planificación en América Latina como un proceso social y político en su sentido más amplio. La descripción de casos que se efectúa en este capítulo recoge el resultado de ese examen y constituye un intento de caracterización de algunos de los rasgos sobresalientes del desarrollo de la planificación.

Junto con esas experiencias que sirvieron de base a las discusiones, se tuvieron permanentemente en cuenta —como elemento de juicio comparativo— algunas características de la planificación en otros países latinoamericanos; y los antecedentes de este proceso en décadas pasadas. Antes de entrar a exponer las características más salientes de los casos que se examinaron más a fondo, conviene hacer mención de las modalidades de la planificación en algunos otros países.

2. Análisis de experiencias

Los esfuerzos por emplear técnicas de planificación del desarrollo no son nuevos en el ambiente latinoamericano. En los años posteriores a la gran depresión se inician los primeros intentos de intervenir en el libre juego de las fuerzas económicas con un sentido de promover y reorientar el desarrollo. Son conocidos los ensayos de planificación parcial emprendidos por países como México, en materia de desarrollo de la energía, los

transportes y el riego; por Chile, a través de los planes de acción para el aprovechamiento hidroeléctrico, la exploración y explotación de petróleo, y el desarrollo de la siderurgia; por la Argentina, con sus planes viales y de transportes; por Brasil, para el fomento de la Industria siderúrgica, la energía y las carreteras.

Pero es a partir de la segunda postguerra que se inicia en forma más sistemática el estudio de la realidad latinoamericana y los países comienzan a intentar la integración de planes parciales dentro de programas sectoriales más amplios, con ensayos iniciales de proyección global. La década de los años 50 es fecunda en experiencias de este tipo y es propiamente en este período cuando surgen los primeros intentos de planificación general a nivel nacional y regional, que se amplían y generalizan a partir de la Carta de Punta del Este, en 1961.

El primer lustro de la década de 1960 registra nuevos ensayos de planificación en los diferentes países de América Latina. Se ha ampliado considerablemente la formación de personal capacitado para las tareas de la planificación; se han perfeccionado hasta donde es razonablemente posible, la variedad y calidad de la información estadística; se ha elaborado planes en un buen número de países, y se ha iniciado el mejoramiento de algunos mecanismos básicos de la política de desarrollo. En esa misma época, la planificación, al intentarse emplearla como elemento orientador de la política de desarrollo, se enfrenta a sus verdaderos problemas.

De una u otra manera la casi totalidad de los países de América Latina han realizado experiencias de planificación.

Algunos países han realizado experiencias de planificación con un acento predominantemente sectorial y regional. Es el caso de Brasil y México principalmente. La extensión de su territorio, el volumen de su población y los muy diversos niveles de desarrollo que acusan sus distintas regiones han inducido en estos casos a una concentración de esfuerzos de planificación en algunos sectores estratégicos y en algunas regiones claves.

El Brasil ha puesto especial énfasis en la planificación nacional en lo referente a la atención de ciertos sectores y regiones. En una primera etapa se formula un plan que atendió al desarrollo de la salud, alimentación, transportes y energía. Más tarde se formula el PROGRAMA DE NOTAS que abarcaba seis sectores básicos: energía, transportes, alimentación, industrias básicas, educación y Brasilia. Estos esfuerzos de planificación sectorial culminan con un intento de formulación de un plan global que procuraba mantener una elevada tasa de crecimiento, reducir progresivamente la inflación, mejorar la distribución del ingreso, y reducir las desigualdades regionales. Este plan, llamado Plan trienal de desarrollo económico y social 1963-65, no llegó a una fase de implementación.

La experiencia de planificación regional ha sido fecunda en el Brasil. Se han formado diversas agencias regionales encargadas de formular y ejecutar programas integrados para el espacio económico atendido, dentro de las cuales destaca la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste.

En México se realizaron experiencias de planificación nacional con posterioridad a la gran depresión de los años 20. Gracias a los esfuerzos de análisis realizados y a la estabilidad institucional del país, el Gobierno ha podido formular y ejecutar políticas sostenidas para el desarrollo de ciertos actores estratégicos, como es el caso de los esfuerzos para la ampliación del sistema vial, de la construcción de obras de riego y del desarrollo de la energía. Esta política ha permitido crear las bases para el desarrollo industrial del país. En materia de planificación regional México tiene también una larga tradición, pues sus primeras experiencias datan de 1936. En los últimos años los esfuerzos han estado encaminados a la formulación de planes generales y a una creciente coordinación de las actividades del sector público.

Otros países han puesto especial énfasis en la formulación de planes generales de desarrollo. Los países incluidos en este grupo han tenido experiencias distintas en lo referente al origen de los organismos de planificación y a los mecanismos de ejecución con que han contado. Podría decirse que, en general, han tenido en común algunas características: la planificación se inicia como un esfuerzo deliberado para atacar coordinadamente una constelación de obstáculos al desarrollo, teniendo en vista la integración de los esfuerzos nacionales y estableciendo una organización de planificación que se ha encargado de formular planes globales y sectoriales integrados.

En Chile, la planificación se inicia en 1939 al fundarse la Corporación de Fomento de la Producción. En una primera etapa la CORFO prepare planes de acción para desarrollar la electrificación, el petróleo, la industria siderúrgica y otros sectores. En una segunda etapa, formula planes de desarrollo sectorial como lo fue el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes. Estos esfuerzos culminaron con la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (1961-70).

Tal vez el caso chileno sea ilustrativo de una estrategia de planificación recomendada por algunos círculos técnicos: se inicia con la ejecución de programas parciales y proyectos concretos, se amplía a programas sectoriales, y se complete con planes generales.

Otro país que tiene una experiencia parecida a la de Chile, es Colombia. Con posterioridad a la segunda postguerra se realizan esfuerzos de planificación sectorial, en particular en el sector transportes y energía. Más tarde, se realizan estudios globales y se formulan proyecciones

macroeconómicas, pero es a partir de 1958 que se inicia un esfuerzo más sistemático de planificación general. En ese año, se crea el Consejo y el Departamento de Planeación, como actividades encargadas de la programación. El Departamento de Planeación tuvo a su cargo las áreas de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71. El Departamento había elaborado anteriormente el primer Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas 1961-64, en el que se detallaban las inversiones nacionales necesarias para el cumplimiento de las metas decenales en el plan medio. El instrumento de ejecución anual de los planes era el presupuesto programa, elaborado por el Ministerio de Hacienda en estrecho contacto con Planeación, siendo presentado por primera vez al Congreso en esta forma en 1961.

En Venezuela, los esfuerzos de planificación son recientes; solo en 1958 se crea una Oficina Central de Coordinación y Planificación encargada de la formulación de planes globales y sectoriales. El esquema venezolano comprende la formulación de planes cuatrienales de desarrollo que se ejecutan a través de planes anuales.

La planificación venezolana ha logrado, al parecer, producir cambios importantes en la economía del país. Ella ha contado con un permanente apoyo político, logrando penetrar en la administración pública y reteniendo el personal técnico que ha logrado formar. Diversos grupos sociales le han brindado su apoyo, en especial el sector industrial.

La planificación a nivel nacional ha sido complementada eficazmente mediante programas de carácter regional, realizados a través de entidades de planificación regional entre las que se destaca la Corporación Venezolana de Guayana.

A. La experiencia de planificación en Ecuador

Los trabajos de planificación se inician en 1954, cuando un conjunto de condiciones abre a un grupo de técnicos la posibilidad de iniciar estudios generales de desarrollo. La planificación nace con un sentido técnico, apolítico y sin apresuramiento por los resultados; surge sin decidido apoyo político, sino más bien con su consentimiento.

Lo anterior permite su consolidación lenta, mediante un proceso de formación de sus técnicos, flexibilidad de respuesta a las necesidades del gobierno y preparación y definición de una posición fundamentada sobre los grandes problemas del Ecuador. Los fundamentos de la posición son nuevos, pues se basan en la técnica económica muy poco desarrollada por esos años en el país.

En la planificación ecuatoriana se pueden distinguir dos períodos: uno de iniciación y afianzamiento entre 1954 y 1960, y otro de madurez

y consolidación que comprende entre 1961 y 1965. En el primer período, se dedican los esfuerzos a la formulación de planes sectoriales, a la preparación de proyectos y a la elaboración de presupuestos de capital. Los principales programas sectoriales que se prepararon fueron los de energía y transportes, siendo este último ejecutado exitosamente, lo que dio prestigio a los trabajos de la Junta y facilitó la ejecución de nuevas iniciativas y la ampliación de sus recursos. Sin embargo, la ejecución de programas sectoriales introdujo una deformación en la infraestructura, por un exceso de inversión en transportes, mientras se descuidaban otros sectores no planificados.

A fin de corregir estas deficiencias y dar un respaldo más completo a sus labores, la Junta inició en 1958 los estudios generales y comenzó a preparar un diagnóstico global de la economía ecuatoriana. Estos trabajos fueron realizados con la colaboración de CEPAL, y se recogieron en el informe denominado “Bases y Directivas para el desarrollo económico del Ecuador”. Con base en este enfoque general se preparó en los años 1959 y 1960 el primer plan global, el que constituyó el “Plan inmediato de desarrollo”, debidamente integrado con proyectos específicos de inversión.

Durante todo este primer período, la Junta de Planificación se mantiene como un organismo independiente ajeno al trajín político, que lentamente se va prestigiando, incrementando sus recursos y capacitando su personal. Es una época de crecimiento hacia adentro y de formación de sus cuadros. En cada etapa, no se alteran los mecanismos tradicionales de acción. La política económica encargada al Banco Central, Ministerio de Hacienda, organismos autónomos, etc., sigue invariable y, por lo tanto, aislada de los planteamientos de decisión no son alterados y la influencia naciente de la planificación no encuentra comprensión en los altos niveles de la Administración. Ello explica que la influencia de la planificación sobre la política económica y financiero general de corto plazo sea mucho menor que en lo que se refiere a la política de inversiones y a los planteamientos de más largo plazo.

La Junta se constituye en un grupo técnicamente preparado, con una visión global sobre los problemas del país, la cual no puede ser reemplazada por el conocimiento específico y profundo, pero solo parcial y sectorial de técnicos y personalidades que por esos años actuaban como asesores gubernamentales en distintos sectores. La Junta es, por lo tanto, un órgano de consulta obligado, situación que es facilitada por su apoliticidad. Sin embargo, la Junta va configurando una posición muy definida frente a los problemas del Ecuador, que es fundamentada sobre bases técnicas, y que toman la forma exterior de planteamientos técnicos. En el fondo, sin embargo, dichos planteamientos entrañan una orientación de política tácita que no coincide con los planteamientos tradicionales. Ello

permite prever que cuando aflore el fondo político de los planteamientos y según sean las circunstancias en que lo hace, la planificación en Ecuador entrará en su verdadera prueba.

En torno a la Junta de Planificación se crean grupos independientes que la apoyan (núcleos intelectuales, industriales y cierta prensa vinculada a estos sectores). Los terratenientes y el gran comercio resisten a la Junta, sintiendo amagados sus intereses.

En su primera etapa, como se dijo, la Junta muestra utilidad y sentido práctico, actuando y asesorando en los frentes donde existen posibilidades; es el caso de la programación de los transportes, la energía, etc. Pero la situación en el plano sectorial lleva a cierto desequilibrio en la estructura de las inversiones, lo que crea la necesidad de planes globales, comprensivos de toda la economía. Por otra parte, el personal técnico de la Junta es más numeroso, mejor entrenado y con mayor experiencia. Es por lo tanto el momento de avanzar hacia la formulación de un plan general de desarrollo, el cual finalizó en 1962.

El plan de desarrollo se acompaña de proyectos de reforma estructurales: se dicta una ley de reforma agraria, se implanta una reforma tributaria que consolida diversos impuestos al consume, elimina impuestos asignados, racionaliza la ley de la renta, lo que permite elevar las recaudaciones y mejora la administración tributaria. Se encara la reforma administrativa, eliminando o fusionando organismos autónomos y racionalizando los ministerios.

La experiencia de la planificación en Ecuador sugiere que la influencia que ejercen los planteamientos técnicos puede ser importante. Muestra también que esa influencia en épocas de vacío de poder puede ser aún mucho mayor. Sin embargo, la potencialidad de acción e influencia no es aprovechada plenamente, por limitaciones en cuando al baraje metodológico de los planificadores. La falta de instrumentos cuantitativos para precisar la magnitud de ciertos problemas, así como sus consecuencias, y la deficiencia de los métodos de planificación anual operativa, son las principales de ellas. Lo último se traduce en una falta de participación en las políticas de corto plazo (monetaria, cambiaria, de comercio exterior, fiscal, salariales, etc.), y determina un cierto divorcio entre los planes y las políticas anuales.

En el caso de Ecuador el término del período de vacío de poder, coincide con la plena madurez de la Junta de Planificación. Su flexibilidad de respuesta se mantiene, pero para problemas fundamentalmente técnicos. En cambio la posición de la Junta se torna más firme en sus líneas básicas y por lo tanto es inevitable el enfrentamiento con ciertos grupos sociales. Las pretensiones de influencia de la Junta son mayores y el ambiente para

ejercerlas más difícil cuando se procura introducir cambios estructurales. Por otro lado, muchos de los planteamientos de la Junta de planificación, son objeto de la lucha política trascendente, la cual tiende a agudizarse.

En situaciones como las de Ecuador, en las que la planificación actúa como un órgano técnico sin gran apoyo político y sin identificación política, es previsible que esa primera fase dé paso a dos posibles alternativas: a) luchar por cierto tiempo en un ambiente adverso, con sus cuadros desarticulados, y reduciendo cada vez más su participación a problemas menores y técnicos; b) entrar a actuar plenamente, ya no con consentimiento político sino con apoyo político. En este último caso, el trabajo lento y serio de muchos años por primera vez sería sometido a prueba como un efectivo esfuerzo de planificación.

B. La planificación en Bolivia

El seminario examinó la experiencia de Bolivia, donde la planificación nace de un proceso revolucionario que produjo cambios importantes en la estructura económica y social del país. Entre los años 1952-1956 Bolivia se plantea una serie de importantes reformas, las que se realizan con bastante anticipación a la existencia de un proceso formal de planificación. Aun más, al final de ese período las técnicas de planificación en Latinoamérica recién se empezaban a aplicar en la forma de estudios de proyecciones macroeconómicas y estaban muy lejos de tener la madurez y sentido práctico que hoy muestran. Es decir, que en el período de las reformas realizadas, la metodología de la planificación no estaba Madura para prestar ayuda efectiva a un proceso de cambio estructural.

En este sentido, y a la inversa de varios otros casos, es un movimiento político el que toma la iniciativa en el planteamiento de los cambios y en esos años fundamentales la oficina de planificación, cuyo origen data de 1953, no puede aportar racionalidad técnica a planteamientos de política. El proceso se inicia en formas estructurales que, como la nacionalización del estaño y la reforma agraria, habrían de tener hondas repercusiones en la situación económica del país. El efecto de la reforma agraria sobre la producción en los primeros años, la caída del poder de compra de las exportaciones, y las presiones sociales desatadas, fueron factores que indujeron a un agudo proceso inflacionista. Las dificultades económicas y sociales que enfrentó el país indujeron a solicitar ayuda del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y a iniciar un programa de estabilización monetaria.

A fin de hacer una evaluación de conjunto, el gobierno de Bolivia solicitó a la CEPAL la preparación de un diagnóstico global de la economía, siendo éste el primer ensayo de este tipo efectuado en el país. El trabajo se realizó en cooperación con la Comisión Nacional de Planeamiento y Coordinación y permitió impulsar las labores de planificación.

Una nueva etapa se inicia en 1960. El organismo central de planificación fue reemplazado por una Junta Nacional de Planeamiento robustecida. Con la ayuda de un Grupo Asesor la Junta preparó estimaciones del ingreso nacional, elaboró esquemas simplificadores de cuentas de insumo-producto, revise las estadísticas de producción y al mismo tiempo prepare un programa de inversiones de emergencia (denominado lista de prioridades) en el que se dio primera prioridad a la minería. Este programa sirvió de base para renovar el crédito exterior a Bolivia, suspendido desde comienzos de la revolución. Como fruto de las gestiones e iniciadas, se logró la formulación del que se llamó Plan Triangular de rehabilitación de la minería, financiado por los Gobiernos de los Estados Unidos y de Alemania y por el BID, siendo éste el primer esfuerzo iniciado para recuperar la minería nacionalizada, cuyo déficit creaba dificultades para la economía nacional.

Preparadas las cifras básicas mencionadas, la Junta confeccionó en tres meses un diagnóstico de la economía que se discutió en el seno del gobierno a través del recientemente creado Consejo Nacional de Desarrollo. Lograda su aprobación se comenzaron a preparar proyecciones globales para el decenio 1962-71, y programas sectoriales de desarrollo. Ya desde hacía años, se venía ejecutando el plan del petróleo a cargo de YPF, algunos programas de vivienda, programas de carreteras a cargo del Servicio Cooperativo Interamericano y algunos programas de salud. Estos fueron incorporados al Plan Nacional de Desarrollo Económico y social 1962-71 cuya versión resumida fue divulgada y presentada en agosto de 1961 a la Conferencia de Punta del Este, siendo Bolivia uno de los países que disponía de un plan de orientación a largo plazo como lo exigió la Carta aprobada como base de la Alianza para el Progreso. El Plan Decenal se concibió como un planteamiento de una estrategia de desarrollo que sirviera de orientación a la política de desarrollo y al Plan Trienal de Inversiones Públicas que se preparaba simultáneamente con aquél; el plan operativo anual era el presupuesto final que en 1961 se había transformado en un presupuesto-programa para el Gobierno central. Ya en 1962 se extendió esta técnica a algunas entidades descentralizadas.

Lo obstante en ausencia de la coordinación necesaria entre algunas entidades públicas, el Plan de Inversiones Públicas no fue formulado y el presupuesto por programas no recogió las orientaciones del plan de desarrollo.

Los mecanismos de movilización de recursos internos para financiar el plan que fueron propuestos en el mismo como base para su ejecución, tales como la reforma tributaria, la fusión de los bancos gubernamentales en un Banco Nacional de Desarrollo como asimismo la modernización de la administración pública, no fueron realizados. La ausencia de un plan trienal de inversiones que estructurara los proyectos

que existían determine que las negociaciones de financiamiento tuvieran que dirigirse al exterior sobre la base de proyectos aislados. Para corregir este defecto, se formula el Plan Bienal de Desarrollo 1963-64 luego de reorganizar la Junta de Planeamiento, reemplazándola por la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación en el que se reajustaron las metas a conseguirse y se incorporan proyectos más definidos a ejecutar. Cumplido el primer plan de corto plazo, se prepare el Segundo Plan Bienal de Desarrollo 1965-66, en el que se fija una estrategia de desarrollo a seguir y se plantean “proyectos estratégicos” además de reformas administrativas y financieras.

En todo este período la planificación tropieza con grandes dificultades en su ejecución. Falta de recursos financieros nacionales, ayuda externa lenta y de difícil negociación; conflictos políticos internos; falta de administración eficientes para ejecutar proyectos financiados; en verdad, el Plan Decenal no cumplió así su propósito de servir de punto de partida para acciones de corto plazo. La experiencia demostró que se trataba de un país con problemas inmediatos de abastecimiento muy agudos, una administración pública débil, una extraordinaria dependencia del sector externo, y al mismo tiempo un grado muy alto de aspiraciones sociales despertadas por la revolución. En tales condiciones, se formula un plan que era más bien una estrategia de desarrollo, a base de experiencias muy cortas, cuando la necesidad de obtener financiamiento externo exigía actuar al mismo tiempo en políticas, programas y proyectos bien concretos. En Bolivia se procura reunir todo el esfuerzo de desarrollo en un instrumento único; se quiso pedir a un plan decenal que fuera a la vez orientador general y una herramienta para fines inmediatos. Quienes pretendían que fuera un mecanismo operativo lo criticaron y se provocó cierto desaliento. Evidentemente, como todo plan, el de Bolivia adolecía también de imperfecciones. En su ejecución se vio lo inestable que era la relación de la oficina de planificación con la administración y los demás sectores. Ellos debilitó su capacidad para ejercer un papel activo en la conducción de la política económica. En suma, la planificación surge con un cambio de poder que lleva a una alteración de los mecanismos intermedios de decisión. Ellos podrían haber abierto las puertas a un proceso efectivo y racional de planificación donde los planteamientos de largo plazo estuvieran coordinados con las decisiones anuales. Pero, la misma heterogeneidad del movimiento revolucionario, que se acentúa con el transcurso del tiempo, determina una parcelación de los mecanismos intermedios de decisión. Como la acción de planificación era parte del mismo proceso político, las dificultades de ese proceso arrastraron también a la planificación, llevándola a una cierta pasividad en los últimos años.

C. La experiencia de planificación en la Argentina

La primera experiencia fue la de los planes quinquenales de la década de 1940. En esencia, constituían planes de obras públicas, o más precisamente, una yuxtaposición de proyectos del sector público sin un adecuado encuadre macroeconómico.

Con posterioridad a la revolución de 1955, se elaboró un plan económico, que consistió fundamentalmente en la recomendación de una serie de medidas de política económica, tendientes a impulsar el desarrollo sobre bases diferentes a las del período anterior. Paralelamente, con la colaboración de la CEPAL, se redactó un diagnóstico completo sobre la economía argentina. Pero durante el período del gobierno provisional solo se cumplió en mínima parte dicho plan económico. En ese período no funcionó ninguna oficina de planificación.

El gobierno surgido en 1958 se concretó a la definición de algunas líneas generales de política, que consistían en el impulso a las industrias básicas (sobre todo siderurgia y química pesada), a la energía y combustible (ampliación substancial de la capacidad eléctrica instalada y autoabastecimiento de petróleo) y a la infraestructura (camino). A este conjunto de programas sectoriales se superpuso un plan de estabilización. En ese período, la planificación comenzó a funcionar con carácter provincial. En 1958 se creó la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires que funcionó hasta 1960. No llegó a elaborar un plan global, pero preparó planes sectoriales y aconsejó sobre política económica a corto plazo; en particular, sus recomendaciones sirvieron de base a una reforma fiscal y a la formulación de una ley de reforma agraria. A fines de 1959 se creó el Consejo Federal de Inversiones, como resultado de un acuerdo interprovincial al que adhirieron todas las provincias, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la Gobernación de Tierra del Fuego. Actuó con total independencia institucional y de orientación. Las principales dificultades con que tropezó surgieron al intentar hacer efectivas las recomendaciones derivadas de planteamientos técnicos. Para comenzar a superarlas, se utilizó la cooperación técnica solicitada por varias provincias para la elaboración del presupuesto y el plan anual de obras públicas; ésta se reveló como una forma de comenzar a implantar en el sector público un embrión de planificación. Para el sector privado, se pensó en la creación de organismos regionales de fomento y se empezó a actuar en ese sentido en el Nordeste y el Noroeste.

La planificación nacional se institucionalizó en 1961, fecha de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo. En una primera etapa, hasta marzo de 1962, funcionó en estrecha relación con la conducción económica nacional, pero en ese momento recién estaba en la labor organizativa, de

modo que su influencia real no pudo ser trascendente. A partir de marzo de 1962 se reorganice y comenzó a preparar un diagnóstico y proyecciones de la economía argentina. Durante 1963, el CPI y el CONADE se asociaron para continuar los trabajos del plan, que adelantaron substancialmente. En ese período hubo desvinculación y a veces antagonismo entre los organismos de planificación y la conducción económica nacional.

A fines de 1963 el Nuevo gobierno reorganiza nuevamente el CONADE y aceleró los trabajos de elaboración del plan. Paralelamente, las autoridades de CONADE formaban parte del equipo económico nacional.

Resultado de la labor del Consejo Nacional de Desarrollo es el plan de desarrollo para 1965-69. El plan consta de las partes siguientes: a) diagnóstico; b) objetivos generales y proyecciones globales; c) financiamiento del plan; d) sistema de políticas; y e) proyectos. De importancia fundamental para la aceptación del plan ha sido la comprensión del diagnóstico. En efecto, al cuantificarse los problemas de la economía del país han podido los tres sectores importantes (industria, agricultura y sector público) comprenderse en forma interdependiente. En lo que toca al sistema de políticas hay que reconocer que está aún incompleta, pero se basa en tres postulados esenciales: el desarrollo económico sostenido, la mayor estabilidad monetaria posible y una creciente justicia distributiva.

En la preparación de proyectos estratégicos tropieza con la dificultad de que no hay suficientes estudios de factibilidad elaborados en forma adecuada. Los programas sectoriales se remontan en algunos casos a la acción anticíclica e iniciativa ministeriales en que se prepararon planes de obras públicas y caminos. Con la cooperación exterior se estimuló la preparación de otros programas sectoriales, pero no había ninguna coordinación entre ellos, lo que hizo más potente la necesidad de integrarlos en la planificación global.

Como parte de esa coordinación el Consejo se encarga de decidir las prioridades para la ayuda técnica y financiera externa a los distintos proyectos. Ha contribuido a la mayor eficacia de la programación sectorial, la organización de cursos de capacitación cuyo objetivo es crear núcleos de planificación en los distintos sectores, al propio tiempo que estimula una confianza recíproca entre éstos y la oficina central encargada de la planificación.

El Plan es todavía débil en lo que se refiere a la planificación regional y a la integración económica con otros países. El Consejo Nacional de Desarrollo ha logrado prestigio y las críticas que se suscitan en torno a la planificación parecen referirse más bien a la lentitud con que se implementan sus recomendaciones. Esta crítica, que se hace más vehemente por la existencia de una estructura política dividida en numerosos partidos opositores, genera muchas veces una situación conflictual compleja.

En definitiva, el grado de avance de la planificación general en Argentina dependerá de las condiciones políticas que prevalezcan en el futuro y de la capacidad operativa de la administración pública para impulsar los programas. Con este último fin el CONADE y la Oficina Nacional de Presupuesto impulsan la implantación del presupuesto por programas en el Gobierno Federal y en las empresas públicas, a fin de darle operatividad al plan de desarrollo en el corto plazo, coordinándole con la política fiscal, monetaria y cambiaria.

D. El caso del Perú

En el Perú, la planificación nace a raíz de un “paréntesis” en la lucha política, que abre la Junta Militar en octubre de 1962 y que termina en Julio de 1963. La planificación tiene su origen en una decisión de un equipo transitorio de gobierno, decisión para la cual la opinión pública no está preparada. En esto hay una gran diferencia con Bolivia, donde el ambiente para la planificación está objetivamente preparado. La situación en este caso es más similar a la de Ecuador, donde la oficina de planificación debe realizar un lento y esforzado trabajo para ganar prestigio y opinión pública.

Sin embargo, a diferencia del caso de Ecuador, la planificación en Perú no tiene tiempo de fortalecerse internamente, formar sus cuadros y ganar prestigio ante la administración pública y el sector privado. La premura con que deben abordarse las áreas de planificación en el Perú es causada entre otros factores, por los siguientes: a) porque los acuerdos de Punta del Este exigen de la presentación de planes para el logro del financiamiento externo, el ambiente internacional para la planificación es favorable; b) porque el paréntesis político que permite el nacimiento de la planificación resulta breve en relación al tiempo que requiere el fortalecimiento del órgano y del sistema de planificación; y c) porque como consecuencia de lo anterior, se exige prematuramente del órgano de planificación resultados que no está en condiciones de ofrecer.

Existen, por lo tanto, dos etapas bien marcadas en la experiencia de planificación peruana. La primera, es un período breve de organización y fortalecimiento interno, como un trabajo estrictamente técnico. La segunda, caracterizada por la existencia de un órgano de planificación heredado de la Junta Militar, pero ahora bajo la dirección política del partido de gobierno, y donde se empiezan las áreas de preparación de planes.

En la primera etapa, se crea un sistema formal de planificación, que recoge las experiencias adquiridas en varios países y que responde a un esquema ideal según se concebía en esos momentos. También se entrena personal y se formula el “Análisis de la realidad socio-económica del país”, documento que constituye un diagnóstico general de los problemas fundamentales del Perú, en el cual se plantea una estrategia de desarrollo.

E. El caso del Uruguay

La difusión del concepto de planificación en los círculos intelectuales y la Carta de Punta del Este estimulan la iniciación de los trabajos de planificación en Uruguay. La ausencia de planteamientos de envergadura en los medios tradicionales de Uruguay y la existencia de grupos intelectuales que promueven la planificación sobre fundamentos estrictamente técnicos, permite obviar la Resistencia a la planificación. Las tareas de programación se inician así con consentimiento político, pero sin el apoyo de partidos importantes. No se cifran muchas esperanzas en ella e inicia sus actividades sin expectativas concretas de resultados inmediatos. Así se encomienda a la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico la formulación de un plan. El CIDE forma un equipo compuesto por técnicas de todos los sectores, profesionales universitarios y con asesores de organismos internacionales, y logra trabajar sin interferencia política y sin premura. Es uno de los pocos casos en que la planificación puede tomar el tiempo necesario para entrenar sus cuadros, estudiar los problemas fundamentales del país e iniciar la preparación de un plan de desarrollo sin sufrir el acosamiento por entregar resultados rápidos.

En su primera etapa, es necesario crear los mecanismos que proporcionen las informaciones básicas. Se levanta un censo de población, se empiezan a elaborar las cuentas nacionales, etc. También se ocupa el CIDE en forma preferente de la formación de personal especializado y de la difusión de la planificación en todos los niveles. Como es necesario crear las condiciones favorables a la planificación, no se empieza por elaborar un plan, sino que se prepara un diagnóstico que permite plantear grandes problemas nacionales a la opinión pública.

Con los trabajos anteriores el CIDE gana prestigio, y comienza a preparar el plan decenal. El Plan es un vasto esfuerzo encaminado a encontrar salidas a los grandes problemas de estancamiento, desempleo e inestabilidad monetaria que afecta desde hace largos años al país. La estrategia para ello se basa en un conjunto de reformas de estructuras. Dicho plan se complementa con uno a tres años plazo y con un plan anual operativo.

Poco a poco, el grupo encargado de la planificación toma contacto con el sector privado y va creando en él una conciencia de planificación, que redundará a la postre en el establecimiento de un organismo privado de planeamiento que agrupa a los principales dirigentes del sector privado, al cual se ha incorporado recientemente la agricultura. El CIDE también toma contacto con los sindicatos y promueve reuniones para dar a conocer en ese sector sus ideas. Entra además en contacto con los dos partidos políticos principales, creándose así adeptos a la planificación en ambas fuerzas políticas. Todo ello significa que, por sobre banderías políticas, se van generando

grupos que abogan por el planeamiento. En dos años y medio de trabajo, se realice en esta forma una importante labor de esclarecimiento.

Nótese que la planificación no pretende entrar prematuramente en la lucha por influir en la política económica de corto plazo. Consciente de la inoportunidad de plantear tareas operativas, se prefiere un camino más lento, que permite fortalecer los cuadros internos, ganar experiencia y prestigio y crear opinión pública favorable. Ello es posible porque el gobierno tampoco exige prematuramente de la planificación resultados que no puede entregar. La estrategia trazada se basa en la comprensión de que las áreas de planificación solo darán sus frutos después de varios años. La impaciencia no está presente ni por el lado del gobierno ni por el lado de los intelectuales promotores de la planificación.

Por la misma naturaleza de la estrategia, no se rehúyen los planteamientos fundamentales. La impaciencia por llevar a la práctica, en condiciones adversas, aunque sea una cuota limitada de los planteamientos, no está presente. El CIDE se dirige más bien a aquellos que pueden decidir en el futuro. Por eso plantea en forma precisa la reforma agraria, tributaria, financiera y administrativa, y además señala que aún cuando el país pudiera salir transitoriamente adelante sin reformas, tales cambios son necesarios en beneficio de los resultados de largo plazo.

F. El caso de Centroamérica

El nacimiento de la planificación en Centroamérica no puede analizarse en forma independiente del proceso de integración económica. Es la integración económica la que permite ensayar la planificación como forma de captar las posibilidades de crecimiento que aquella ofrece y la que le abre a una potencialidad de acción que aún no ha sido aprovechada en lo sustancial.

La política de integración económica revitalizó la confianza de los países centroamericanos en su capacidad de acción; le abrió nuevas perspectivas de desarrollo y surgió con ella una visión renovada de los problemas centroamericanos. Para estos países, la integración es un imperativo del desarrollo. Desde muchos años antes de iniciarse la planificación, los países centroamericanos habían venido impulsando un programa de integración económica. Surgieron así el Mercado Común; la equiparación y reformas arancelarias; se concertaron convenios sobre el régimen de industrias de integración y sobre incentivos fiscales; se realizaron por la CEPAL y un amplio programa de asistencia técnica estudios de industrias de alcance regional; en el sector agrícola, se estudió la estabilidad de precios de los granos y el algodón, y en general se buscó una base regional para las políticas económicas que aplicaban los países. Como parte de estos esfuerzos, los países se plantearon sus problemas

de crecimiento de largo plazo con base en un conjunto de estudios de análisis y proyecciones del desarrollo. La motivación de la integración fue tan fuerte que rompió banderías políticas internas, penetró en el sector privado, hizo posible acuerdos entre regímenes políticos diferentes, cambió mentalidades y actitudes, y dio a los empresarios una visión más integral no solo de sus posibilidades de negocios, sino también de su papel en el programa futuro de la región. Así en la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos realizada en El Salvador en 1962, los empresarios privados acordaron promover un desarrollo industrial coordinado regionalmente. La integración le dio realce e interés general aún a las tareas más técnicas y le entregó a la planificación toda esa herencia positiva.

Alrededor del proceso de integración se movilizó a grandes grupos de funcionarios y expertos nacionales y de sectores importantes de opinión que participaron en tareas tales como la equiparación arancelaria, la reglamentación aduanera, los programas de estadística, vivienda, carreteras, acuerdos de tránsito y circulación de vehículos, energía eléctrica, investigación tecnológica, administración pública y otras. Esta fase tuvo un evidente valor formativa y constituyó un proceso de toma de decisiones y compromisos de largo plazo con un sentido programático.

Cabe la interrogante de si la planificación hubiera sido posible en Centroamérica sin la existencia previa de una conciencia de integración con las características que ha tenido en Centroamérica. Para este efecto, no interesan solo las realizaciones concretas de la integración centroamericana sino también el despertar de conciencia que produjo. Al parecer en el resto de América Latina las modalidades de integración adoptadas no han logrado crear una motivación semejante ni asociarse a las tareas de planificación. ¿Es ello producto principal del tipo de esquemas de integración diferente planteado en ambos casos? ¿O también juegan un papel muy importante las diferencias económico-sociales que existen entre ambas áreas?

Cualquiera sea la respuesta a las interrogantes planteadas, la integración no sólo ha ido creando la necesidad técnica de planificar, como forma de coordinar las políticas de desarrollo nacionales dentro de un marco de desarrollo regional, sino que al mismo tiempo en amplios sectores, incluyendo el privado, abrió la mentalidad para comprenderla, aceptarla y promoverla.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la operación de planificación en Centroamérica se planteó desde un principio con la substancia y el realismo necesario y con una madurez que le permitiera aprovechar la apertura de conciencia que genera el proceso de integración y las oportunidades que ofrece. En realidad para ello habría sido necesario superar la escasez de planificadores experimentados y de líderes que reunieran, además del

conocimiento técnico, la versatilidad política para sortear los obstáculos que se oponen a toda empresa nueva.

Puede decirse entonces, que quizás los planes que han sido elaborados recientemente en Centroamérica han pecado de algún exceso de formalismo, problema que es por demás común a casi todas las experiencias iniciales de planificación, no sólo en América Latina. Las etapas iniciales de la planificación tienden por ello a caracterizarse por girar alrededor del acopio de estadísticas y de la coherencia formal de los planteamientos y dar menor realce al uso de la planificación como instrumento de acción. La planificación debe estar al servicio de ideas y objetivos fundamentales que surjan de ella o la preexistan. La ausencia de estos últimos, su desconocimiento o la incapacidad para descubrirlos y darles forma, necesariamente hacen del método un instrumento vacío y rutinario. En estas circunstancias, las esperanzas cifradas en la planificación tienden a frustrarse y la mentalidad pragmática del administrador y del empresario tienden a repudiarla. En el caso de Centroamérica donde los objetivos fundamentales vinculados a la integración estaban definidos, el destino de la planificación depende de la medida en que sea capaz de captarlos y traducirlos en políticas, planes y programas concretos. Es muy temprano todavía para juzgar la medida en que los esfuerzos de planificación han sabido jugar ese papel. No obstante, la planificación centroamericana ha entregado algunos logros importantes. Existen planes regionales para las industrias básicas, un plan vial centroamericano y programas multinacionales de energía¹. La idea central es que en torno al alcance regional con que se proyectan estos sectores estratégicos, otras actividades tenderán a integrarse y coordinarse en forma inducida. Se trataría, en consecuencia, de construir un marco regional para la integración y planificación de los sectores estratégicos a fin de que los planes nacionales se elaboren siguiendo dicho marco regional y se coordinen ex ante por esa vía, y que el resto de la economía siga a los sectores líderes.

También se ha avanzado en la implantación de algunos instrumentos de política de corto plazo, principalmente en el establecimiento de los presupuestos por programas, que en los cinco países tienen la misma base y emplean el mismo año fiscal, y que ofrecen la posibilidad de ser coordinados regionalmente.

¹ Nota de los compiladores. De estos grandes planes y proyectos solo se ha logrado materializar el de la integración eléctrica, ejemplo notable de persistencia y acuerdo de los países de la subregión. La idea de desarrollar una estrategia regional para industrias básicas y infraestructura carretera nunca avanzaron mucho. La primera está desterrada desde hace décadas y la segunda está en la discusión. Recientemente se le ha relevado como un elemento esencial de la competitividad, pero no hay a la fecha una estrategia regional al respecto.

Entre los aspectos en los que la planificación parece no haber avanzado suficientemente destaca el hecho de que los programas no consideran cambios importantes de estructura ni reformas tributarias consecuentes con las nuevas necesidades del desarrollo. Falta integración de la política monetaria y cambiaria con los planes y no se han establecido mecanismos para la regionalización de los mismos.

G. La planificación en Costa Rica

El proceso planificador comenzó en este país con planes sectoriales, y en 1948 se registró un primer esfuerzo sistemático aplicado a la electrificación, que posteriormente se extendió a otros campos. En los años 1955-56 surgió la idea de planificación global y se formó un grupo universitario de estudios que contó con la colaboración de la CEPAL. Se formularon pronósticos y programas ceñidos a criterios de planificación global; nació una inquietud por los problemas de la planificación y se formó personal que luego influyó en niveles de decisión política, llegando a penetrar en los grupos de poder en 1957-58. El cambio de gobierno en 1958 trajo un período en el que la planificación sólo se manifestó a través de planes sectoriales.

En Costa Rica hay condiciones ventajosas para realizar sus programas. Su movilidad social es elevada y la estratificación social es escasa; la distribución del ingreso registra modalidades menos regresivas que en otros países del área y el sistema de tenencia de la tierra, aunque puede mejorarse, no presenta dificultades insalvables. Sin embargo, existen también algunas condiciones sociopolíticas que son un obstáculo al desarrollo y la planificación que se sitúan principalmente en el plano administrativo.

Al asumir el poder en 1962 el partido de gobierno actual, lo hizo teniendo por bandera tres puntos básicos: 1) institucionalización de la planificación; 2) ingreso de Costa Rica al sistema de integración económica centroamericana, y 3) reforma agraria y colonización. El nuevo gobierno se había comprometido a crear una Oficina de Planificación, lo que hizo con la aprobación unánime de la Asamblea Legislativa. Esta Oficina de Planificación está adscrita a la Presidencia de la República. La Oficina de Planificación tiene variadas funciones y está regida en forma unipersonal no colegiada. Cuenta con comisiones asesoras y un Comité Técnico de Evaluación de Proyectos, que determina el orden de prioridad de los mismos. Una comisión asesora con representación del asesor privado y público, revisa las metas y programas del plan de desarrollo. Entre sus múltiples funciones, la Oficina de Planificación formula los planos de desarrollo y el presupuesto tradicional y por programas, procura coordinar la asistencia técnica y estudia la reorganización administrativa del sector público.

Se ha tratado de soslayar el peligro que significa transformar una oficina de planificación en una secretaría ejecutiva, pero tampoco se desea crear un cuerpo de técnicos aislado de los demás sectores nacionales. Es preciso reconocer, por lo demás, que el ejercicio de algunas funciones ejecutivas pone en contacto al organismo planificador con la administración pública y tiende a prestigiarlo ante el país por la obtención de resultados.

El Plan de Desarrollo se terminó en 1965 pero antes de que llegara a su etapa final se decidieron objetivos de política a los cuales se ajustó el esquema global del Plan así como los planes sectoriales que surgen de las unidades de planificación establecidas en las instituciones autónomas (electrificación y vivienda), en los ministerios (agricultura, transporte, etc.) o en la misma Oficina de Planificación (programa de desarrollo industrial).

3. Resumen de las características del proceso de planificación iniciado en América Latina

Los distintos casos analizados en el Seminario, permitieron arribar a una serie de conclusiones acerca de las características que ha revestido el proceso de planificación en Latinoamérica.

Visto el proceso de avance de la planificación en los últimos años se observan como características principales del mismo, en primer lugar, su generalización, en un período relativamente corto, hasta alcanzar prácticamente a la totalidad de los países de América Latina. Ese proceso ha jugado un papel importante en el esclarecimiento de los problemas fundamentales del desarrollo con que se enfrenta cada uno de los países y en la señalización de las orientaciones y medidas de política. La tarea de esclarecimiento y orientación general, así como la visión de largo plazo sobre las posibilidades de crecimiento y las distintas salidas alternativas, es una de las misiones fundamentales de la planificación. El prestigio ganado por los mecanismos de planificación está directamente relacionado con su capacidad para trasladar al nivel de la consideración política y de los sectores de opinión una visión clara de la problemática de cada país.

Sin duda, además de haber aportado nuevos elementos y nuevos enfoques al debate sobre los problemas y objetivos del desarrollo, las tareas de la planificación han contribuido a precisarlo y darle bases objetivas. En este sentido han sido de importancia el levantamiento cuantitativo de la realidad latinoamericana, el esfuerzo analítico para interpretarla y comprender su dinámica, y junto con ello la formación de cuadros técnicos de creciente influencia en la Administración Pública y aun en los diversos sectores sociales. Estos esfuerzos cobraron especial impulso a partir de 1961, pero se reconoce que son todavía incompletos e insuficientes.

El avance en ese plano, referido al esclarecimiento, la formación y el acoplo de antecedentes cuantitativos ha ido unido, no obstante la brevedad del plazo, a una gradual pero creciente acción en el plano de la política económica y particularmente de la inversiones públicas. Una de las manifestaciones positivas más destacadas es el esfuerzo persistente hacia un mayor grado de racionalidad en la acción del sector público. Se ha generalizado la adopción de nuevos procedimientos presupuestarios y en algunos de los países se ha logrado establecer programas generales de inversión del sector público. La existencia de estos mecanismos, encuadrados dentro de planes de largo plazo, ha permitido en ciertos países una mejor coordinación de la política económica nacional y una cierta reorientación de las inversiones.

Sin embargo, para comprender los problemas que la planificación está enfrentando y que limitan la efectividad de su acción, el Seminario estimó preciso ahondar en aquellas características del proceso que le han impedido cobrar mayor eficacia e influir más directamente en áreas de la política de desarrollo que requieren una acción más profunda. Entre este tipo de características se destacan las siguientes:

A. Características generales

En la mayoría de los casos analizados, se muestra una tendencia al exceso de formalismo en las tareas de planificación. Este exceso de formalismo es un producto natural de la novedad de la técnica de planificación, pero en mayor intensidad de la falta de experiencia previa de los técnicos que la aplican. A este fenómeno contribuye también el hecho de que la planificación se utiliza con el doble propósito de servir de instrumento de orientación del desarrollo y, al mismo tiempo, para cumplir requisitos para el financiamiento externo.

La falta de pleno apoyo político a la planificación, la carga de formalismo con que hace sus primeras experiencias, la estrecha ligazón de las políticas de corto plazo a los acuerdos de financiamiento internacional, etc., crean un ambiente propicio para que las tareas de planificación se desarrollen en forma relativamente aislada de los mecanismos de decisión de corto plazo y del pensamiento de los diversos sectores sociales. Este aislamiento es menos intenso en algunos países, especialmente en lo que se refiere a contactos con el sector privado. Pero en la generalidad de los casos, el aislamiento interno de las esferas de decisión del Gobierno es particularmente agudo. Las relaciones de las oficinas de planificación con los bancos centrales, ministerios, organismos autónomos, etc., no siempre son de comprensión y coordinación. En general las políticas financieras nacionales y los acuerdos de financiamientos internacional de corto plazo tienen implícitos factores de rigidez en cuanto a las orientaciones e

instrumentos de la política de corto plazo, que limitan las posibilidades de coordinación con objetivos de carácter más general. Generalmente no se producen planos de entendimiento entre las oficinas de planificación y los ejecutivos de la política económica, porque la naturaleza de sus actividades tiende a distanciarlos. Para el ejecutivo de mentalidad pragmática, ocupado por serios e innumerables problemas que debe resolver día a día, la formalidad de la planificación de largo plazo es difícilmente comprensible. Por otra parte, el planificador, a pesar de estar consciente de la necesidad de dicha coordinación, no puede muchas veces influir para lograrla porque desconoce la complejidad y variedad del arte de la política económica diaria. La alta dirección política de un país podría precipitar dicha coordinación, pero para ello se requeriría un apoyo político y no sólo un consentimiento político de la planificación.

Sin embargo, la experiencia analizada indica que aun existiendo tal limitación, la posibilidad de influencia en la política de corto plazo de una oficina de planificación estrictamente técnica es muy grande, pero desaprovechada. En este sentido, la limitación de los métodos de planificación disponibles es importante. No se han desarrollado metodologías para la formulación de planes anuales operativos, para integrar la política económica con los programas de metas, para coordinar la política monetaria y cambiaria con los programas, etc. Tales limitaciones metodológicas, sumadas al desconocimiento de la práctica de la acción de corto plazo, inhiben a los planificadores para actuar en esa esfera. Nótese que cuando se dispone de métodos operantes de trabajo para la acción de trabajo para la acción de corto plazo, como en el caso de la técnica de presupuestos funcionales, la experiencia indica que existen grandes posibilidades de influencia. Las técnicas de presupuestos funcionales se han introducido en casi todos los países de América Latina, y por medio de ella se ha logrado una creciente coordinación entre planes y presupuestos, a pesar de ser éste el centro de las decisiones de asignación de los recursos del Estado. Sería lógico pensar que alguna influencia similar podría haberse ejercido si se hubiera dispuesto de métodos operantes para la formulación de presupuestos monetarios, coordinación general de la política económica, etc.

También se registran casos en que no se ha querido forzar una coordinación estrecha entre planes de orientación y política de corto plazo, por estimarse que no existían cabalmente las condiciones para una planificación efectiva, y se ha otorgado a los planes de orientación el papel fundamental de crear opinión pública y conciencia frente a los problemas que limitan el desarrollo, y permitir así una acción posterior de mayor eficacia sin exponer a los nacientes órganos de planificación a una frustración prematura.

El análisis del proceso de planificación registra situaciones en que los organismos de planificación entran primero en una etapa de consentimiento político, y que el paso hacia una situación de apoyo político es un hecho crucial que determina las posibilidades de éxito más permanente en las actividades de planificación. La complejidad de la evolución de una etapa a otra puede explicarse entre otros factores, por los siguientes:

- i) El desarrollo y características de la primera etapa influyen en las posibilidades de una evolución exitosa hacia una situación de apoyo político. En aquellos casos en que el período inicial de consentimiento político permitió al órgano de planificación fortalecerse interiormente, consolidando sus cuadros de personal, demostrar utilidad práctica en acciones parciales, crear un pensamiento en torno a los problemas fundamentales, etc., las posibilidades de la mencionada evolución fueron mucho más nítidas.
- ii) El mantenimiento de una gran objetividad del órgano de planificación surge también como un elemento importante para darle permanencia a las tareas de planificación. En caso contrario, las actividades de planificación pueden quedar sujetas a los vaivenes del proceso político. En este sentido, existen casos de reversión del proceso desde la fase de apoyo político a la de consentimiento político, ya sea por un cambio en la correlación de las fuerzas que detentan el poder o por una identificación excesiva de la dirección del órgano planificador con los partidos políticos de gobierno, cuando aún los cuadros técnicos intermedios no estaban consolidados.
- iii) La flexibilidad de respuesta del órgano planificador a los requerimientos de la situación presente es una modalidad de trabajo que demostró ser eficaz para consolidar el prestigio de las nacientes oficinas de planificación. Ello permitió mostrar utilidad práctica en aspectos parciales.
- iv) La existencia de planes en los que la técnica y el método se conjuguen con objetivos claramente percibidos por la sociedad y sirvan para crear opinión pública favorable a la planificación y hacer participar a la administración y al sector privado en el proceso de planificación es también una condición necesaria. Pero, al mismo tiempo, resulta ser una de las principales deficiencias de la experiencia de planificación en América Latina.
- v) El prestigio de orden más permanente que debe lograr la planificación, exige de la formulación y mantención de una línea de largo plazo que responda a los problemas fundamentales de cada país. La existencia de orientaciones definidas de largo plazo es lo que puede darle continuidad al esfuerzo de planificación y al mismo tiempo profundidad en su acción futura.

B. Características técnicas

El examen de experiencias llevó también a considerar las posibilidades de superar limitaciones bastante frecuentes que se presentan en los niveles más técnicos de las tareas de planificación entre las cuales cabe destacar:

a) Ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación

Esto se refleja en el hecho que la gran mayoría de los países latinoamericanos no formulan ni ejecutan planes anuales operativos que respondan a la misma cobertura que los planes de orientación. Desde el momento que en todos los países se desarrolla una política económica es evidente que existen mecanismos operativos en la esfera monetaria, fiscal, de comercio exterior y cambiaria, etc. El problema consiste en que tales sistemas de decisión de corto plazo no configuran generalmente una política general coherente por lo que en la práctica las decisiones de política no guardan relación con los planteamientos substantivos de largo plazo producidos por el sistema de planificación, ni son consecuentes entre sí. Ya se dijo que este hecho es producto tanto de limitaciones en el apoyo político como de deficiencias metodológicas que presenta el desarrollo actual de la técnica de planificación en América Latina. Estas limitaciones influyen decisivamente en problemas tales como la coordinación entre planes y presupuestos, la escasez de proyectos que acompañan los planes, la falta de mecanismos de ejecución y control de estos últimos y otros.

b) Deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos del sector público

Una eficiencia coordinación entre planes y presupuestos exige la existencia de planes anuales operativos ya que los presupuestos se formulan en base a una estimación del nivel de precios correspondiente a la vigencia de ese presupuesto, y los planes de largo y mediano plazo se formulan a precios constantes. Por lo tanto, la decisión sobre el nivel adecuado de gastos públicos exige de un plan anual de acción con vigencia para el mismo período presupuestario y en el cual están expresadas las políticas de salarios, precios, nivel del tipo de cambio, expansión crediticia, y otras. De esta manera, la política anual de conjunto puede expresarse en forma consistente con la política presupuestaria.

Por otra parte la formulación del presupuesto del sector público implica una definición muy detallada y precisa de las acciones que para el año siguiente va a realizar el gobierno, estipulando metas físicas cuando corresponda, y en todo caso los costos y requerimientos de insumos de cada uno de los programas presupuestarios. Por lo tanto, la formulación de dichos presupuestos requiere, como antecedente fundamental, la

formulación relativamente detallada de las acciones para el año siguiente de la economía en su conjunto, como forma de coordinar las metas del sector público y del sector privado dentro de un marco de política económica concordante. Los planes de mediano y largo plazo no proveen ni el detalle necesario para la formulación de los presupuestos ni contienen la totalidad de los antecedentes indispensables para tal tarea. A este respecto debe mencionarse que las metas para el año siguiente pueden diferir, y a veces substancialmente, de las cifras anuales del plan de mediano o largo plazo por razones tales como: un conocimiento más concreto y detallado de las posibilidades de acción en el corto plazo; conocimiento que se acrecienta con la proximidad de la fecha de iniciación de las acciones; incumplimiento de las metas en el año anterior; cambios en la situación de comercio exterior; surgimiento de acontecimientos imprevistos; dificultades especiales de financiamiento, y por último, revisión de las metas de mediano y largo plazo en función de las experiencias anteriores. Todo esto indica que la formulación de un plan anual operativo, por su misma naturaleza, considera a las cifras anuales de los planes de orientación como un antecedente fundamental, pero de ninguna manera como el único para la definición de sus metas. Por ello, la inexistencia de planes anuales operativos dificulta gravemente la coordinación efectiva entre los presupuestos y los planes.

Además, de los factores ya señalados, es necesario mencionar que la coordinación entre planes y presupuestos se ve dificultada por el grado incompleto de cobertura de las reformas presupuestarias. Por lo general, la introducción del sistema de presupuestos por programas se ha iniciado empezando por el gobierno central y, en muchos casos, dichas reformas han quedado limitadas a dicho sector. Falta abarcar a los entes descentralizados y a las empresas públicas, donde la coordinación entre planes y presupuestos es de la mayor importancia.

Queda, por lo tanto, una importante tarea por realizar en el campo de los sistemas presupuestarios, ampliando las coberturas de los mismos a todo el sector público.

También debe tenerse presente que en varios casos la introducción del sistema de presupuesto por programas ha implicado una importante ordenación formal en la presentación de los presupuestos, pero no necesariamente una programación racional y efectiva de los gastos públicos. Finalmente, no es posible ignorar que hasta ahora el énfasis de las reformas presupuestarias se ha puesto en las fases de la formulación de los presupuestos, y los procesos de ejecución y contabilización presupuestaria han quedado relativamente al margen de tales reformas. Este hecho también limita las posibilidades de coordinación entre los planes y presupuestos, por cuanto la inexistencia de sistemas adecuados

de contabilidad presupuestaria impide conocer el cumplimiento de las metas, la eficacia y costos de los logros y en definitiva dificulta la futura coordinación entre planes y presupuestos ante la inexistencia de una base de evaluación permanente de las experiencias anteriores.

c) Generación escasa de proyectos

La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el crecimiento y la estructura económica, no sólo crea la necesidad de formular más proyectos, sino que fundamentalmente de proyectos cualitativamente diferentes. Para el tipo de político tradicional, apegado al curso natural del desarrollo, tanto la esfera pública como la privada generan comúnmente un número suficiente de proyectos, aunque de calidad variable. En otras palabras, si no existieran en proceso las operaciones de planificación en los países, el problema de escasez de proyectos, tan agudo hoy, tendría otro carácter cualitativo y cuantitativo. La existencia de este problema está ligada también con el hecho ya mencionado de que en la mayoría de los países la planificación está en una etapa en que faltan direcciones de política que jueguen un papel suficientemente dinámico en la promoción de proyectos estratégicos que respondan a las nuevas necesidades. En otras palabras, la demanda de proyectos es función de las nuevas orientaciones que se recogen en los planes, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como privados, dado que las orientaciones de los planes no se traducen en políticas económicas que tengan fuerza suficiente para inducir la generación de proyectos. En un plano más concreto la escasez de proyectos estratégicos tiene múltiples causas directas, entre las cuales debe mencionarse el clima general de desarrollo, el nivel técnico nacional, la magnitud y naturaleza de los proyectos potenciales, la existencia de empresas consultoras nacionales, problemas institucionales, etc. Sin embargo, ninguna de las limitaciones mencionadas es insuperable. El Seminario trató en detalle el problema de proyectos, según se reseña por separado en este Informe.

d) Deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes

Esta es otra de las fallas que presentan la mayoría de los planes de desarrollo en América Latina y a la cual confluyen diversos factores. Las oficinas de planificación basan sus estimaciones del potencial de recursos internos que puede ser movilizado considerando la necesidad de lograr una tasa razonable de crecimiento. Estas estimaciones se hacen por lo general en forma relativamente aislada de los ministerios de hacienda y de las oficinas de administración de impuestos, pero en base a decisiones políticas previas generales sobre la necesidad de efectuar reformas a

los sistemas tributarios. Además, se realizan bajo serias limitaciones de información estadística, y se traducen en muchos casos en aumentos importantes proyectados de la presión tributaria interna.

En síntesis, son proyecciones que guardan una armonía razonable con la estrategia general de desarrollo que se plantea, pero que, miradas desde el ángulo de las posibilidades políticas y prácticas de tales reformas tributarias, pueden resultar impracticables. Es por lo tanto, de la mayor importancia lograr una coordinación en cuanto a oportunidad y substancia de las reformas tributarias con los criterios de financiamiento establecidos en los planes de desarrollo.

En lo que se refiere al financiamiento externo, también se presentan serios problemas, pues los criterios de financiamiento internacional de corto plazo generalmente resultan incompatibles con los criterios adoptados en los planes de desarrollo y se traducen en recomendaciones de política económica anual diferentes de las que surgirían del análisis del diagnóstico de las economías y de las estrategias de desarrollo planteadas.

Se trata pues de dos problemas de descoordinación: el primero, de tipo interno entre las oficinas de planificación y los ministerios de hacienda. El segundo, más complejo, es generado por una descoordinación entre las oficinas de planificación, los responsables internos de la política económica de corto plazo (bancos centrales, ministerios de hacienda, etc.) y organismos de financiamiento internacional de corto plazo. Naturalmente, donde estos problemas se presentan el resultado es el incumplimiento de los planes de desarrollo y su sustitución por criterios de más corto plazo.

e) Consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo

Salvo el caso de Centroamérica, en que ya fueron analizadas las relaciones entre la integración y la planificación, el resto de los países latinoamericanos desarrolla las tareas de planificación en forma aislada de los esquemas de integración regional que están planteados. Ello es producto de la fase inicial en que se encuentran ambos procesos y de la dificultad de traducir la política de integración, en su estado actual, en una acción programática, aún en un nivel nacional. A ello debe sumarse el hecho de que tampoco se han desarrollado métodos operantes para establecer la necesaria coordinación entre las políticas de desarrollo nacional y la política de integración, factor que tendrá importancia creciente a medida que avance el proceso de integración.

Por separado se reseña la consideración que dio a este problema el Seminario.

f) Institucionalización prematura

En los casos en que la planificación se desarrolla sin un apoyo político continuando, los grupos planificadores se ven comprensiblemente motivados a aprovechar situaciones internas favorables, para institucionalizar la planificación y así crear el esquema formal de funcionamiento que asegure cierta permanencia de la misma. Ello ha llevado muchas veces a la adopción de esquemas formales rígidos y ambiciosos que la experiencia posterior va demostrando entran las propias actividades de planificación y despiertan esperanzas que no pueden ser cumplidas. Hay muchos casos en Latinoamérica de esquemas ideales de planificación que no tienen vida real, de obligaciones impuestas por la ley que permanecen incumplidas, de organismos que tienen funciones pero no personal técnico para desempeñarlas, de medios de coordinación formal que no operan, etc. Esta tendencia, no sólo particular de la experiencia latinoamericana, parece ser propia de las etapas iniciales de la planificación.

g) Inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de planificación

La experiencia común de las oficinas de planificación muestra una dedicación desproporcionada de sus recursos humanos y tiempo en la búsqueda de informaciones necesarias para la formulación de los planes, en circunstancias que paralelamente existen oficinas centrales de estadísticas y programas de recolección, procesamiento y publicación de informaciones, diseñadas al margen de las necesidades de planificación. Tal situación es aun mucho más notoria en el caso de la información necesaria para la ejecución y control de los planes, especialmente por el problema de oportunidad de las mismas. El desaprovechamiento de la capacidad tradicional de la producción de estadísticas tiende generalmente a desvirtuar las tareas de planificación dándole excesivo énfasis a los aspectos meramente mecánicos y cuantitativos, y postergando las tareas fundamentales de análisis, discusión y asesoría substantivas que deben ejercer las oficinas de planificación. Las deficiencias de información complican las tareas de planificación y tienden a llevar a las oficinas de planificación a esfuerzos esporádicos extraordinarios, en desmedro de funciones que deben ser continuas y programadas.

Es importante, en consecuencia, ir rápidamente a un rediseño de los mecanismos de información estadística a fin de adaptarlos en cuanto al contenido, método y oportunidad, a las necesidades de formulación, ejecución y control de los planes. Esto debe hacerse aprovechando al máximo los recursos que actualmente se usan en las oficinas de estadísticas y en la Administración Pública en general, en la producción de informaciones deficientes o inadecuadas a los nuevos requerimientos de las funciones de planificación.

Capítulo VI

Los sistemas de planificación y la administración pública

La planificación en América Latina presenta modalidades muy diversas en cuanto a su grado de avance, las funciones que cumple y los problemas que enfrenta. No han llegado a estructurarse aún verdaderos sistemas y procesos de planificación. No obstante reconocerse lo anterior, el Seminario consideró provechoso examinar los avances hechos a fin de proporcionar un marco de referencia para el examen de los problemas de organización y administración.

Un sistema de planificación implica la vigencia de una serie de mecanismos destinados a cumplir funciones esenciales. La existencia formal de dichos mecanismos no asegura su efectividad, y a su vez, ésta no exige la formalidad institucional.

La necesidad de actuar racionalmente en los asuntos de gobierno, de decidir con plena conciencia sobre sus alternativas y sus resultados, de llevar adelante los cambios de estructura que son necesarios, etc., es el espíritu que impulsa o debe impulsar a la planificación. Ese espíritu puede llevar a la creación de un sistema de planificación y de una organización administrativa y social que lo opere.

El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y determinación de la consistencia de los objetivos que se postulan. Entraña además un método administrativo y una organización que permitan que la administración pública y los sectores privados aporten a la planificación sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y aspiraciones sobre las acciones inmediatas y futuras. La planificación representa en el plano administrativo un trabajo de tipo permanente. Por lo tanto, exige la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas basadas en un enfoque global que le dé sustancia a la planificación, incorporando los cambios deseados en la asignación de los recursos disponibles; transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Es evidente que la implantación de tal sistema debe iniciarse, proseguirse y terminarse con gran flexibilidad en cada país, a fin de considerar

las características propias del caso concreto. En suma, no se trata de un esquema rígido que pueda implantarse de inmediato, sino de un modelo que pueda servir de orientación para adoptar un proceso de planificación. Lo anterior pone de manifiesto que se trata de un proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el objeto de la planificación es fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras. El concepto de sistema de planificación enunciado indica que la racionalidad de las decisiones presentes.

1. El sistema de planificación y sus mecanismos

La planificación en América Latina presenta modalidades muy diversas en cuanto a su grado de avance, las funciones que cumple y los problemas que enfrenta. No han llegado a estructurarse aún verdaderos sistemas y procesos de planificación. No obstante reconocerse lo anterior, el Seminario consideró provechoso examinar los avances hechos a fin de proporcionar un marco de referencia para el examen de los problemas de organización y administración.

Un sistema de planificación implica la vigencia de una serie de mecanismos destinados a cumplir funciones esenciales. La existencia formal de dichos mecanismos no asegura su efectividad, y a su vez, ésta no exige la formalidad institucional.

La necesidad de actuar racionalmente en los asuntos de gobierno, de decidir con plena conciencia sobre sus alternativas y sus resultados, de llevar adelante los cambios de estructura que son necesarios, etc., es el espíritu que impulsa o debe impulsar a la planificación. Ese espíritu puede llevar a la creación de un sistema de planificación y de una organización administrativa y social que lo opere.

El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y determinación de la consistencia de los objetivos que se postulan. Entraña además un método administrativo y una organización que permitan que la administración pública y los sectores privados aporten a la planificación sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y aspiraciones sobre las acciones inmediatas y futuras. La planificación representa en el plano administrativo un trabajo de tipo permanente. Por lo tanto, exige la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas basadas en un enfoque global que le dé sustancia a la planificación, incorporando los cambios deseados en la asignación de los recursos disponibles; transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de

control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Es evidente que la implantación de tal sistema debe iniciarse, proseguirse y terminarse con gran flexibilidad en cada país, a fin de considerar las características propias de caso concreto. En suma, no se trata de un esquema rígido que pueda implantarse de inmediato, sino de un modelo que pueda servir de orientación para adoptar un proceso de planificación. Lo anterior pone de manifiesto que se trata de un proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el objeto de la planificación es fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras. El concepto de sistema de planificación enunciado indica que la racionalidad de las decisiones presentes depende del curso futuro programado para la economía, de manera que la acción racional en el corto plazo exige de la programación de largo plazo. Así pues, la planificación de corto y de largo plazo no son alternativas, sino complementarias.

Al examinarse este proceso de toma de decisiones y formulación de programas futuros se señaló en el Seminario la necesidad de lograr la participación popular en el mismo, si bien se ha avanzado muy poco en cuanto a las formas concretar que puede tomar dicha participación. En todo caso. La planificación no se concibe como una tarea técnica aislada de la sociedad. Se ha señalado antes que es esencial que en América Latina exista una verdadera concordancia entre la planificación como actividad técnica y las decisiones de desarrollo, para que se traduzca en acciones de corto plazo y forme parte real del proceso de administración.

Un proceso de planificación avanzado supone normas preestablecidas de funcionamiento en la administración pública. Esto significa que a las diferentes fases del proceso corresponde una asignación clara de tareas e itinerarios por cumplir, la definición de los canales de comunicación, el establecimiento de métodos técnicos uniformes para cumplir las tareas, la creación de mecanismos de coordinación entre los niveles asesores y ejecutivos, etc. En resumen, se trata del proceso para producir los planes, las decisiones y su ejecución.

Los mecanismos de orientación responden a la necesidad de contar permanentemente con una estrategia bien definida de desarrollo capaz de guiar las acciones presentes. Mecanismos de este tipo son los planes nacionales o regionales de mediano y largo plazo, y aseen generales o parciales.

Los mecanismos de decisión y operación cumplen la tarea de transformar la estrategia diseñada, en una táctica de acción para el presente. En esta categoría entrarían los planes operativos anuales, dentro de los cuales se engloban los presupuestos anuales de divisas, monetarios, de materiales e insumos básicos, de mano de obra y los presupuestos del sector público.

Los mecanismos de implementación son los que hacen posible la ejecución de las decisiones presentes proporcionando el detalle operativo para las metas de corto plazo. Entre los mecanismos deben destacarse el diseño específico y detallado de las políticas, así como su administración por medio de los programas de ejecución presupuestaria, los mecanismos de generación de proyectos y sus programas de ejecución, y los programas de trabajo de los organismos ejecutores.

Los mecanismos de información son los llamados a abastecer continuamente todo el sistema de las estadísticas y de las investigaciones especiales necesarias para que puedan funcionar los mecanismos restantes del sistema. Aquí deben mencionarse los programas de información estadística y los programas especiales de investigación en el campo de los recursos naturales, la tecnología, la investigación científica, etc.

Los mecanismos de participación popular cumplen la función de abrir el proceso de planificación hacia la sociedad.

Un sistema de planificación como el descrito constituye un mecanismo complejo y difícil de crear y operar, ya que requiere cambios importantes en los sistemas de organización administrativa del Estado. Por lo tanto, la tarea debe abordarse por etapas. En América Latina ha existido explícita o implícitamente una estrategia para crear sistemas de planificación, y esa estrategia, salvo excepciones, ha tenido las siguientes características: a) la planificación se ha tratado de implantar al nivel nacional, aunque a veces se han cubierto primero regiones o estados para llegar finalmente a cubrir todo el país; b) el sistema de planificación se ha ido integrando por partes, atendiendo a un orden de secuencia en cuanto a la creación de los mecanismos esenciales ya mencionados más que como un proceso de perfeccionamiento gradual de todos los mecanismos simultáneamente; c) se ha puesto mayor acento inicial en la formulación de planes con el fin de que la experiencia en su formulación cree las condiciones para instaurar sistemas de planificación; d) se ha dado mayor importancia a la formulación de planes de mediano y largo plazo y muy escasa a la de planes anuales operativos; e) a través de esta estrategia se han hecho esfuerzos de formación de personal y de difusión de los métodos de planificación; y f) se ha preferido en general crear organismos nuevos para llevar adelante las tareas de planificación y no asignar tales funciones a ministerios u organismos existentes.

2. La organización para el planeamiento adoptada en los países latinoamericanos

En la actualidad todos los países de América Latina tienen organismos de planificación y se esfuerzan en hacer funcionar un proceso de planificación

integrado. Al crearse esos organismos el problema que surge es definir a qué nivel se establecerán las unidades centrales de planificación. La práctica que se ha seguido generalmente en América Latina es ubicarlas al nivel presidencial. Sin embargo, se ha pensado también que podría tener más validez colocarlas en el Ministerio de Hacienda o de Economía, cerca de los mecanismos administrativos tradicionales, a fin de que la planificación sirva para racionalizar la administración.

El problema de la localización de esos organismos centrales no es indiferente al del tipo de planificación que se quiera emprender. Es natural que si se desea hacer una planificación general a nivel nacional sea conveniente colocar la oficina correspondiente al nivel presidencial. Por otra parte, si sólo se deseara hacer programas sectoriales o proyectos específicos no sería necesario crear organismos centrales de si sólo se tratase de formular planes regionales, la solución sería crear entidades autónomas de este carácter en las zonas correspondientes.

Dadas las modalidades de la planificación que se han desarrollado en América Latina, los gobiernos han propendido a la creación de órganos centrales de planificación, reforzados en algunos casos con oficinas ministeriales especializadas y con organismos planificadores regionales. Por lo general, los gobiernos han creado consejos de economía o de desarrollo, o juntas de planificación, bajo los cuales se han situado oficinas técnicas de planificación. Baste citar los casos de Colombia, con su Consejo de Política Económica, del Perú, con su Consejo Económico y Social, del Paraguay, con su Consejo de Coordinación Económica, de El Salvador, con su Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, de Honduras, con su Consejo Nacional de Economía, etc.

En algunos países —Bolivia y Brasil— se ha buscado la fórmula de establecer ministerios de planificación. Esta solución tiene la ventaja de que otorga al Jefe de Planificación autoridad e influencia en el Gabinete. Por otro lado, tiende con ello a crearse resistencia en la Administración Pública, que ve en el nuevo organismo una especie de superministerio.

Otra solución adoptada en algunos países ha sido la de crear organismos de planificación al nivel de instituciones autónomas. Tal fue el caso de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), cuya Dirección de Planificación formulaba los planes de desarrollo hasta que en 1965 se creó un organismo central a nivel presidencia.

Uno de los aspectos interesantes a considerar es el tamaño de las oficinas técnicas de planificación. En muchos países las oficinas centrales de planificación han ido aumentando considerablemente su personal. Ello se ha debido a la debilidad técnica para planificar de los ministerios y las agencias descentralizadas. Se trata de subsanar esto a través del fortalecimiento de

los grupos sectoriales de planificación dentro de la oficina central, pero tiene la desventaja de que muchas veces el plan de un sector se hace casi totalmente fuera del ministerio respectivo y sin su participación. En tales casos se producen enormes dificultades para la aprobación del plan y para su ejecución.

Otro factor que influye en el crecimiento de la oficina central de planificación es la ausencia de un sistema estadístico capaz de proporcionar informaciones adaptadas a las necesidades planificadoras. Esto origina un gran trabajo de investigación de ciertos aspectos de la realidad económica y social. Por consiguiente, se suele desviar a un grupo de técnicos hacia la preparación de estadísticas básicas, lo que redundaría en una hipertrofia del organismo de planificación o en el uso antieconómico de los escasos recursos del personal planificador.

De igual manera, la necesidad de influir sobre los mecanismos operativos del plan y en particular del presupuesto fiscal, han llevado a muchas oficinas de planificación a formar grupos de trabajo en asuntos administrativos y en programación presupuestaria, representando esto otro elemento de crecimiento en el tamaño de las oficinas de planificación. Pareciera conveniente que los ministerios de hacienda, a través de sus oficinas de presupuesto, formaran unidades de programación presupuestaria encargadas de formular los presupuestos anuales en contacto con la oficina de planificación. Lo mismo podría aconsejarse para el caso de las oficinas de organización y métodos.

Con respecto a las relaciones de las oficinas de planificación con el resto de los organismos que integran el sistema, se señaló que muchas oficinas centrales no trabajan en contacto con las oficinas ministeriales ni con los organismos autónomos y regionales, como tampoco con los bancos centrales y los organismos de financiamiento. En más de un país se ha dado la circunstancia de que existan rivalidades serias entre esos organismos, dificultándose todo el trabajo de planificación y coordinación. Dicha separación atenta fundamentalmente contra la ejecución de los planes formulados. Lo anterior se suele derivar de la inoperancia del proceso de planificación, que no permite dar participación a las agencias ejecutoras en la formulación del plan, incorporando sus iniciativas e interesándolas en su realización.

3. Relaciones entre los organismos de planificación y de presupuesto

Uno de los puntos más importantes respecto a las relaciones que debe mantener la planificación, es el que se refiere a la vinculación de sus

organismos con los de presupuesto. El presupuesto es una herramienta muy útil para la planificación, y tiene la ventaja de estar arraigada en la rutina de la administración pública. Por consiguiente, se considera al presupuesto gubernamental como un instrumento estratégico en la política de desarrollo. Por una parte, constituye un eslabón fundamental para el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos —personal, materiales, equipos, organización, conocimientos técnicos, etc.— para dar cumplimiento en el corto plazo a las metas establecidas en los planes de mediano y largo plazo. Por otra, se le considera como un mecanismo decisivo de política económica, pues su nivel y composición —junto con reflejar en lo inmediato las metas de desarrollo— influyen en el corto plazo y en los campos monetarios, cambiario y financiero en general. También influye al determinar la asignación de recursos en la estructura orgánica y en los procedimientos de la administración pública.

Al organismo encargado de la formulación del presupuesto anual, cual es la oficina de presupuesto, debe corresponder una gran participación en la programación de corto plazo de las actividades del gobierno. Sin embargo, suele aceptarse que el nivel del gasto público y su distribución entre consumo e inversión sean magnitudes que debe recomendar el organismo central de planificación, de acuerdo con los planes por ella formulados. Con todo, el trabajo de detalle de la formulación de programas operativos anuales, de asignación de recursos y de medición de costos debe quedar en manos de la oficina de presupuesto. En materia de programas de inversión se suele recomendar una participación muy activa del organismo central de planificación en estrecho contacto con la oficina de presupuesto. Con respecto a las estimaciones de ingresos, se considera necesario dar una gran influencia a los organismos recaudadores de impuestos y tesorerías.

Otro aspecto en el que hay coincidencia de opiniones es en el relativo a la necesidad que la oficina de presupuesto incorpore técnicos y programadores altamente capacitados que puedan dedicar su tiempo a labores de programación en contacto con los órganos ejecutores de programas. Parece conveniente reducir las labores meramente contables de las oficinas de presupuesto, trasladando estas funciones a las oficinas centrales de contabilidad. La fusión de los organismos de contabilidad con los de presupuesto suele derivar en un crecimiento muy grande de la oficina de presupuesto, como ha sucedido en Colombia y Bolivia. En esos casos puede ocurrir que las labores contables tiendan a absorber a todo el personal, sin dejar recursos para programar adecuadamente. En otros casos, las oficinas de presupuesto pequeñas, que no tienen a su cargo tareas contables, suelen estar en mejores condiciones para las labores de programación presupuestaria.

Un aspecto muy importante por dilucidar es la vinculación entre la planificación y el presupuesto. A este respecto, pueden existir posiciones distintas. En algunos países se ha fusionado a las oficinas de presupuesto y de planificación en un mismo ministerio. En otros, la fusión se ha hecho incorporando la oficina de presupuesto al organismo de planificación. Otra fórmula consiste en incorporar la oficina de presupuesto dentro de una oficina central de administración, que incluye administración del personal y organización y métodos, tal como ocurre en Ecuador, Panamá y Brasil. En esos casos, por estar estas oficinas a nivel presidencial, se relacionan muy estrechamente con las de planificación.

Otra posición consiste en mantener separadas las oficinas de planificación y de presupuesto. En esta solución puede haber dos alternativas: una consiste en radicar a la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda—caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos— y otra en ubicarla como dependencia de la Presidencia de la República, como en República Dominicana, en que la Dirección de Presupuestos está a nivel presidencial, pero separada de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Conviene examinar brevemente cuál ha sido la experiencia recogida en América Latina respecto a las distintas posiciones enunciadas. En el caso de Costa Rica, la Oficina de Presupuestos se fusionó con la Oficina de Planificación, radicando la parte contable de presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. La oficina de Presupuesto costarricense era un ejemplo típico de burocracia arraigada a las normas tradicionales, y ésta fue una de las razones de que se trasladara a la de programación. La senda razón que motivó ese cambio fue la participación de la Asamblea Legislativa en la aprobación del presupuesto. Para introducir la idea de presupuestos por programas y hacerla aprobar por el Consejo se estimó que la unidad de planificación puede encontrar en el presupuesto un poderoso instrumento de asignación de recursos, que le da gran prestigio en toda la administración pública. Pero esa misma fuerza podría también traducirse en que hubiera resistencias contra la oficina de planificación, o incluso en que ésta perdiera de vista sus fines originales y se convirtiera en un objeto de controversia política.

Otra fórmula ha consistido en trasladar la oficina de presupuesto a un organismo central de administración colocado al mismo nivel de la oficina de planificación. Es el caso de Ecuador, país en que se solucionó el problema creando la Secretaría Técnica de Administración, que incluye la Oficina Nacional de Presupuesto a nivel presidencial. Esta oficina coordina su labor con planificación a través del Comité de Financiamiento y el presupuesto es estructurado por ambos sectores en igualdad de condiciones.

La fórmula de mantener la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda se ha adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos,

tomando en consideración que, si bien es cierto que el presupuesto es un instrumento de fines múltiples, el aspecto que más lo caracteriza es su elemento operativo. Como se trata de utilizarlo como herramienta de ejecución de planes, parecería conveniente situar la oficina de presupuesto a nivel muy próximo a las decisiones operativas, como es el caso de los ministerios de hacienda. Para establecer el vínculo con los planes, la oficina de presupuestos puede mantener los contactos necesarios con los técnicos de planificación, y a un nivel más alto la coordinación puede hacerse en el Consejo de Desarrollo, donde tienen participación el Ministerio de Hacienda y los responsables de la planificación.

Algunas personas consideran que, si bien la planificación es una función de asesoramiento, podría ser muy provechoso reunir bajo un mismo ministerio las funciones de planificación, política económica y presupuestos, lo cual facilitaría la integración política en una etapa anterior a la de presentación del presupuesto.

4. La reforma administrativa y la planificación

En general, una de las características del fenómeno del subdesarrollo es la existencia de una administración pública ineficiente. Ello es particularmente grave, porque el éxito de la planificación depende de la eficacia de la administración pública, debido a que es un proceso administrativo. Es difícil concebir un proceso de planificación que consiga plenamente sus finalidades si a la vez no funcionan los procesos de presupuestar, ejecutar, contabilizar, controlar, dotar de personal, suministrar, supervisar e informar.

En América Latina parece observarse que la administración pública ha mejorado a medida que avanzan los trabajos de la planificación. El hecho de que ésta pueda tener esa influencia significa que en numerosos países la administración pública carecía de mecanismos para preparar y formular adecuadamente políticas económicas. La planificación ha hecho posible en algunos casos que se comenzara a cumplir esta función.

La falta de formulación de políticas económicas ha estado muy vinculada al fenómeno más general de la naturaleza rudimentaria de la administración pública. Cuando se trata de ejecutar los programas o políticas, el problema no es una mera falta de coordinación, sino —la mayor parte de las veces— una falta de instrumentos y de instituciones que tengan experiencia o tradición suficientes para administrar este tipo de programas. Puede servir de ejemplo ilustrativo lo que ocurre en el desarrollo industrial. En muchos países la función de la dirección de industrias es extraordinariamente rudimentaria y los ministerios carecen de diversos servicios que puedan ayudar a cumplir las metas de los programas. En estos casos la falta de coordinación es resultado de la inexistencia de instrumentos funcionales.

La conclusión lógica es que se requiere una reforma de la estructura de la administración pública y el establecimiento de un conjunto de principios tales como contratación sin influencia política, ascenso según mérito, sueldos iguales por trabajo igual en toda la administración pública, dedicación exclusiva, etc. Un programa de este tipo es seguramente de largo plazo. Quizás puede servir como fuerza dinámica de esta tendencia el nuevo tipo de funcionarios públicos que cumplen nuevas funciones y tienen interés primordial en mantener la estabilidad dentro del servicio y un alto nivel de eficiencia.

Por lo que toca a la conveniencia de modificar la estructura del sector público a fin de hacerlo más apto para apoyar un proceso de desarrollo, se plantea la necesidad de efectuar reformas administrativas capaces de modificar la macroorganización del estado. No se trataría, pues, de cambios en determinadas oficinas del gobierno, racionalizando algunas modalidades de trabajo, sino de modificaciones en la organización global de la administración pública, redistribuyendo sus recursos. En este sentido, se observa una inadecuada organización del sector público, derivada de que el aparato estatal es el trasunto de una organización creada hace muchos años para propósitos muy diferentes de los que tiene en la actualidad en América Latina, y a la que se han ido agregando desordenadamente nuevos organismos.

Un rasgo que sobresale en forma notoria, es el crecimiento de instituciones autónomas creadas como mecanismos más flexibles para impulsar programas de desarrollo; se trata de organismos poderosos con un mayor grado de eficiencia administrativa, que tienen en sus manos tareas tan importantes como la electrificación, la promoción industrial, la extensión de los transportes, la seguridad social, la enseñanza universitaria, la reforma agraria y la colonización. Gran parte de la política de desarrollo quedas en manos de este sector descentralizado. No obstante la decisiva contribución al desarrollo que se ha logrado de esta manera, la situación descrita plantea un problema. Se viene observando en muchos países la pérdida de importancia y de poder de los ministerios y los poderes públicos centrales, con el consiguiente debilitamiento en su capacidad de dirigir y coordinar la acción de desarrollo económico.

Una reforma administrativa no puede desconocer los hechos anteriores y debe atacar de lleno sus causas. Algunos países latinoamericanos han resuelto emprender reformas administrativas globales. Para implantarlas se han seguido dos estrategias principales. Una consiste en reorganizar a fondo toda la estructura ministerial y de los organismos autónomos, y la otra en modificar por partes el aparato institucional. Un caso interesante en el que se aplicó la primera estrategia es el de Ecuador, país que ha venido introduciendo desde 1963 importantes cambios tendientes a racionalizar la estructura de la administración pública. Se comenzó reorganizando las

oficinas de la Presidencia, reestructurando el organismo de planificación, creando la Secretaría Técnica de Administración y varias comisiones de asesoría legal. Se creó un Ministerio de Finanzas, en reemplazo del de Tesoro; se organizó un Ministerio de Agricultura y Ganadería, otro de Industria y Comercio y se robusteció el de Obras Públicas, a la vez que se modificaba la estructura de los restantes ministerios. En el sector descentralizado se formó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización y se fusionaron algunas instituciones autónomas.

Una estrategia parecida había seguido Colombia en 1960 cuando realizó su reforma administrativa. Conforme a un esquema piloto se reestructuraron en junio de aquel año todos los ministerios existentes, separando dentro de ellos tres niveles: de dirección, técnico y administrativo.

El Plan Bienal 1965-66 de Bolivia incluye una reforma administrativa global que modifica los organismos de la Presidencia y redistribuye sectorialmente las funciones asignada a los ministerios. La implantación de la reforma se ha iniciado con la reestructuración del Ministerio de Agricultura, dándole tuición sobre los organismos descentralizados de ese sector, algunos de los cuales se fusionan entre sí.

Para que esas reformas de estructura sean eficientes se requiere contar con personal compenetrado de las técnicas modernas de administración y que a la vez comprenda su responsabilidad en el desarrollo. En este sentido, se necesita formar cuadros de administradores y ejecutivos capaces de guiar la realización de programas y proyectos y a la vez de darle sentido a los cambios estructurales que se impulsan en la economía.

Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina



UNDECIMA REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO
Santiago de Chile, 20-21 de junio de 1968

REFLEXIONES EN TORNO A LOS PROBLEMAS ACTUALES DE
LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA*

(Informe del Seminario Interno sobre Progresos de
la Planificación en América Latina)

* Este documento es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.

Advertencia

La planificación sigue constituyendo un tema que suscita intensos análisis y vehementes controversias en América Latina; lo corrobora el ritmo con que se suceden las reuniones internacionales; los seminarios universitarios y los simposios de hombres de empresas que discuten la materia.

La llamada “crisis de la planificación” fue definida, durante una reunión interna de expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, celebrada en marzo de 1968, como una necesidad de replantear los supuestos sobre los que se asentaban las experiencias de planificación encaradas en la región. Varios días de discusiones dejaron en claro, sobre todo, que las técnicas de planificación y los diferentes énfasis puestos en su aplicación fueron modificándose en el transcurso de los ensayos realizados.

En una primera etapa, los esfuerzos se orientaron hacia la adopción de técnicas tendientes al logro de la coherencia global de los planes a largo plazo; prosiguieron estos esfuerzos, aún no totalmente asimilados, con intentos por incorporar procedimientos de planificación a mediano plazo, en especial en el campo de las inversiones nacionales y luego a corto plazo; después se formularon esquemas sustantivos para el diseño de estrategias de desarrollo, cuya metodología fue precisamente la principal preocupación de los participantes en el Seminario.

Como cabía conjeturar, no se logró un criterio unánime sobre tantos puntos controvertidos y controvertibles; antes bien, se expresaron plurales opiniones que destacan algunos aspectos en detrimento de otros.

Por ello, este documento, redactado por un grupo de los expertos participantes sobre la base de las discusiones realizadas, en modo alguno representa el pensamiento oficial del ILPES: solo procura condensar, en lo fundamental las opiniones, inquietudes y conceptos de las distintas personas que han intervenido en tareas de asesoría, investigación y capacitación.

Cuando no se logró acuerdo total sobre ciertos problemas y enfoques, o quedaron pendientes discrepancias de matices y detalles, se prefirió mantener visibles las disensiones antes que restar vigor, y quizás fecundidad, al diálogo. Y así se procedió con el firme propósito de incitar a una más amplia y profunda discusión en todos los medios (gubernamentales y académicos) acerca de estas preocupaciones, por todos compartidas, acerca de la planificación en América Latina.

Santiago de Chile, abril de 1968

Capítulo I

Incorporación de la idea de planificación en América Latina

1. Los orígenes de la planificación

Las ideas de planificación se incorporan al instrumental teórico, en América Latina, alrededor de los años 40; aparecen como un recurso para orientar los esfuerzos tendientes a encarar los problemas socioeconómicos de estos países. Si bien tal introducción puede calificarse como un aporte original para el análisis de las cuestiones específicas que presentaba el desarrollo en América Latina, no es menos cierto que la idea misma de la planificación económico-social ya era conocida desde hacía varias décadas, aunque debe subrayarse que las circunstancias, en todo caso, fueron diferentes.

Hacia 1920 se adopta la planificación como un instrumento para orientar un cambio del sistema económico-social modificado, en ciertos países, por una revolución. Por ello en el mundo occidental la planificación se interpretó como un método que sustituye un sistema económico por otro; se la consideró un instrumento de cambio total de la sociedad, dominado por quienes lo manejasen. Más todavía, se definió las sociedades que emplearon aquel método como “economías planificadas”; en oposición a las de otros países donde la acción económica estaba determinada por el libre juego del mercado.

Sin embargo, en los países occidentales, y con el transcurso del tiempo, la planificación también es adoptada como instrumento de gobierno, aunque en general aplicada sólo al manejo del sistema económico y no en función del cambio de la sociedad.

El Seminario consideró que los conceptos apuntados reclamaban una reflexión previa respecto de los problemas y las dificultades de la planificación en América Latina. En los países de economía centralizada, la planificación se planteó con objetivos diferentes a los que le fueron atribuidos, en los países occidentales. Para unos, constituyó una herramienta de transformación o modificación total del curso de la historia y definió un aspecto del quehacer económico; para los otros, fue un instrumento de cálculo y previsión de los sistemas económicos vigentes. Pero en América Latina, cuyos países están en vías de desarrollo, y no pertenecen a ninguno de los dos grupos antes aludidos, ¿cuál sería la función de la planificación?

2. Teoría del desarrollo y planificación en América Latina

Las consideraciones hechas acerca de la génesis de la planificación en América Latina permitieron aclarar las etapas más significativas del proceso. En este sentido, hubo acuerdo en caracterizar los primeros esfuerzos realizados por CEPAL como una fase cuyo eje giró en torno de la formulación de una teoría del desarrollo y la formación de una conciencia en amplios grupos intelectuales de América Latina. En efecto, los estudios sistemáticos de la realidad económica de algunos países y el surgimiento de la inquietud por ese mismo tipo de análisis por parte de organismos nacionales, llevaron a pensar que la planificación sería un instrumento eficaz para alcanzar un consenso alrededor de los problemas básicos que aquejan el desarrollo de los países de América Latina. Fue precisamente en estos estudios donde se realizaron las primeras experiencias de análisis y aplicación de técnicas de proyecciones a largo plazo; su diseño y carácter estaban influidos fundamentalmente por el comportamiento de los sectores externos. De todos modos el diagnóstico y las proyecciones globales de las economías constituyeron el centro del análisis.

En sus comienzos la formulación de una teoría del desarrollo hizo posible fijar, en alguna medida, los fines que se pretendió alcanzar a través de un proceso de planificación de la economía. En la formulación de los primeros planes de desarrollo se abordó de modo más integral y directo el problema del desarrollo; es decir, se abarcaba un campo más amplio y al mismo tiempo más preciso. De ahí en adelante el objeto mismo de la planificación se amplió. No sólo siguió constituyendo un instrumento de formación de conciencia, sino que, paulatinamente, fue transformándose en un instrumento de acción mediante el cual se cumplirían los objetivos propuestos.

Como resultado de estas primeras fases, se había logrado un esclarecimiento de los problemas básicos del subdesarrollo y esto pudo traducirse en una preocupación más real que se integró a la problemática con que debían enfrentarse los grupos gubernamentales encargados de las decisiones de política económica.

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación no se caracterizó por la aplicación de un método previamente elaborado, sino por la creación misma del método; tampoco fue suficientemente integral en sus fases iniciales, lo que se tradujo en una serie de limitaciones en los primeros planes, que posteriormente fueron eliminadas por la incorporación de nuevos aportes metodológicos estimulados por la confrontación con la realidad.

Paralelamente ocurrían hechos que afectaban el cuadro dentro del cual había empezado a operar la planificación en América Latina. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar cambios en la estructura socio-

económica de estos países como medio para alcanzar el fin del desarrollo, pareció extenderse al ambiente político latinoamericano, y alcanzó su plena expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas, alentando la formulación de planes de desarrollo.

El trabajo realizado debió superar todos los problemas que surgieron de las limitaciones en cuanto a recursos humanos, sistemas estadísticos, falta de experiencia en la aplicación de las metodologías y falta de mecanismos adecuados para establecer diálogos con las oficinas administrativas y con los sectores productivos. No obstante, casi todas las oficinas de planificación de los países de América Latina elaboraron planes de desarrollo en los cuales se trataron de concretar, en lo posible, proposiciones para el cambio.

Pero entretanto, la coyuntura favorable a las reformas estructurales se había modificado, tanto en el campo internacional como en el político de los diversos países. Los planes no fueron aprobados o lo fueron sólo formalmente, y su ejecución fue incompleta.

Los acontecimientos mencionados pusieron en evidencia que quizás no había sido correctamente evaluada la viabilidad socio-política para llevar a cabo las reformas. En este sentido, se expresó que los planificadores debían tener, en cada país, una concepción o interpretación de la estructura y coyunturas políticas, que les permitiese conducir un proceso viable.

A medida que los planes no se llevaron a la práctica en su totalidad, la planificación fue quedando aislada, y en muchos países, ajena a todo interés político, excepto donde hubo un dirigente de mucha gravitación al frente de los organismos. En los demás casos, los problemas más importantes del desarrollo fueron definiéndose en adelante fuera de las oficinas de planificación. Parecería así que este esfuerzo no dio, en América Latina, frutos proporcionados a las expectativas creadas en quienes trabajaron en la disciplina y en las organizaciones formadas a su alrededor. Estos factores han suscitado una impresión de “crisis de la planificación”, actitud extendida aun entre los planificadores. Esto determina la necesidad de realizar un examen total de las circunstancias que rodean el proceso, para determinar, por un lado, si la “crisis” tiene un carácter general o sólo afecta a ciertos países y, por otro, si los factores que la determinan son exógenos a los sistemas de planificación.

En este sentido se reiteró que la planificación, en América Latina, no surge como un método de acción sino como un procedimiento de análisis de la urgencia, perspectivas y consecuencias del proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones. Por ello, en las primeras etapas predomina más una metodología de proyecciones a mediano o a largo plazo que un método de planificación como instrumento de acción de gobierno. Este

hecho tiene diversas consecuencias sobre los procesos posteriores de la planificación en América Latina y las mismas pueden analizarse desde tres puntos principales. En primer lugar, la planificación, tal como hoy la conocemos, surge como un método para un patrón de desarrollo determinado: el de sustitución de importaciones; en consecuencia, parte importante de los problemas que hoy enfrenta la planificación en América Latina se debe a que no se ha formulado un nuevo patrón de desarrollo que sustituya al anterior y al cual puedan ajustarse adjetivamente métodos de planificación renovados. En segundo lugar, la madurez en el empleo de la planificación no coincide, por lo general, con el auge del modelo de desarrollo para el cual fue diseñada; es decir, la planificación avanza y se fortalece precisamente cuando empieza a declinar y a tomarse no viable el modelo de sustitución de importaciones al nivel de cada país. En tercer lugar, como la planificación está influida desde sus orígenes por una marcada preocupación de análisis y perspectivas, su transformación por el contacto con la realidad en un método de acción programada, requirió naturalmente cierto tiempo; ahora se hace necesario reexaminar sus concepciones tanto en función de las experiencias recogidas, como de los diferentes requisitos que puedan plantearle nuevos patrones de desarrollo.

Estos tres hechos, sumados a las limitaciones humanas propias de los planificadores y a las coyunturas económicas nacionales e internacionales, podrían explicar sumariamente los obstáculos que hoy enfrenta la planificación para consolidarse como método de gobierno. La pérdida de contenido sustantivo de los planes tiene su explicación lógica en la falta de definición de nuevos patrones de desarrollo; el aislamiento de los mecanismos de planificación de los niveles de decisión se debe, en parte, a sus orígenes predominantemente influidos por una filosofía de análisis e investigación, y en parte también, al mismo problema anterior.

La debilidad de los mecanismos operativos de los planes es una consecuencia directa del tiempo que debieron tomarse las oficinas de planificación para que su labor se inspirara en un método de acción. A su vez, el aislamiento de los planificadores con el nivel político está por cierto relacionado tanto con la visión restringida del proceso social a que se ven inclinados los planificadores, como con la etapa de transición que vive América Latina cuando se agota un patrón de desarrollo y aún no se evalúan con claridad las alternativas posibles para sustituirlo. En consecuencia, los planificadores todavía no aportaron los elementos necesarios para una redefinición de los objetivos básicos en las etapas siguientes del proceso de desarrollo, y por lo tanto, el nivel político no pudo pronunciarse con suficiente fundamento sobre ellos. La falta de consenso, en parte no despreciable, es producto de la confusión existente sobre los objetivos y los medios viables.

3. Los objetivos de la planificación

Las discusiones parecen sugerir, hasta ahora, que en los países de América Latina el funcionamiento de la planificación puede verse dificultado por problemas que hacen a la concepción misma del plan.

Como fines de la planificación en América Latina ¿deben adoptarse sólo aquellos que admite la teoría del desarrollo aceptada y propiciada? ¿En qué medida estos fines entran en contradicción o se hacen compatibles con las restantes concepciones vigentes del proceso de desarrollo? ¿Qué tipo de planificación es compatible con el carácter de las economías latinoamericanas? ¿Cuáles son los ámbitos específicos del proceso de planificación? ¿Cuáles los propósitos de la planificación en América Latina? ¿Introducir reformas en el sistema social o solamente prever el futuro? ¿Qué tipo de planificación es posible en estos países? ¿La impuesta desde arriba o alguna otra que implique la participación popular? ¿Cuál es el papel del planificador en el sistema; promotor de reformas o intérprete de las que el sistema social admite?

Es evidente que estas disyuntivas tan categóricamente expuestas no aparecen con características similares para todos los países. Existen diferencias dentro del Continente que imposibilitan formular respuestas uniformes para todos los países; no obstante, las experiencias de planificación ya realizadas en diferentes países de la región han tropezado con obstáculos que parecen tener una naturaleza común, determinando de este modo la necesidad de realizar un análisis de los elementos conceptuales empleados, así como de las restantes herramientas teóricas vinculadas a la planificación y a las metodologías utilizadas.

4. La planificación como herramienta de cambios

Se debatió intensamente el problema de las relaciones entre los objetivos del desarrollo y de la planificación, con respecto a la realización de las reformas estructurales.

Para algunos no son los planificadores, sino las fuerzas sociopolíticas de cada país los encargados de decidir entre las opciones alternativas sobre los fines de la planificación; de todos modos esto constituye un dato que los planificadores no pueden ignorar.

Por otro lado de aquel criterio se infiere que si la planificación en los países subdesarrollados no logró todavía transformarse en una herramienta eficaz para el desarrollo, ello no debería atribuirse a la planificación misma, sino a las condiciones socio-políticas imperantes.

Vale decir, ingenuo sería pensar que la planificación pudiese cambiar las condiciones que representan precisamente un gran obstáculo para el desarrollo. Si bien alguna verdad hay en esta tesis, admitirla implicaría llegar a la conclusión fatalista que nada sustancial puede modificarse mientras dichas condiciones no cambien. Por otra parte, se expresó que sería peligroso aceptar pasivamente las condiciones actuales y tratar de adaptar a ellas la planificación, abandonando una actitud renovadora de las condiciones sociales, económicas y políticas, como forma de lograr el desarrollo.

Además, se señaló que cuando los políticos no fijan con precisión los objetivos y propósitos de la planificación, a los planificadores les compete dilucidar cuáles son las distintas alternativas y mostrar las perspectivas de cambio.

Se expresó asimismo que el sistema social, considerado como un marco de referencia para el planificador, puede ofrecer fisuras que faciliten determinados cambios estructurales que el planificador puede aprovechar.

Algunos participantes plantearon con franqueza la interrogante si no sería una ilusión tecnocrática pensar que, con sólo introducir nuevos enfoques, la planificación llegue a modificar las condiciones sociopolíticas.

5. El sistema de planificación

Otro aspecto discutido por el Seminario es cierta confusión advertida en torno al sistema de planificación y que resulta de considerarlo alternativamente como funcionamiento de una organización burocrática, como trabajo tecnocrático o como proceso democrático de participación popular.

El primer enfoque se basa sobre la creencia que la planificación es sólo responsabilidad burocrática de los funcionarios. En rigor el proceso de planificación requiere un mecanismo administrativo. Sin embargo la racionalidad administrativa es de tipo formal y, aunque indispensable para las necesidades de previsión y cálculo, la rigidez de sus métodos puede no ser compatible con la flexibilidad que exige la planificación. En consecuencia el planificador deberá estar en condiciones de prever el comportamiento burocrático que, infortunadamente, no ha sido estudiado con profundidad en el ámbito latinoamericano.

La idea de la planificación tecnocrática plantea mucho más a fondo la racionalidad formal y más aún el vínculo entre la decisión económica y la decisión política final. En este enfoque predomina el criterio que la política es superflua, que el mundo está regido por legalidades objetivas en el manejo de las cosas, y que se impondrán las soluciones científicas como expresión de racionalidad tecnocrática.

Frente a esta concepción se opone la evidente necesidad de participación del político, puesto que tanto la elección de los fines como la de los medios para lograrlos implican decisiones de valor que el planificador por sí solo no puede encarar. No obstante, su papel es contribuir a racionalizar esa decisión, adecuando los medios a los fines, señalando las consecuencias previsibles de las decisiones políticas. Existe por tanto un puente entre la racionalidad formal del planificador, científica y “objetiva” y la racionalidad material del político, basada en juicios de valor.

En todo proceso de racionalidad hay una determinada relación entre fines y medios, como así también una previsión de los resultados que cabe aguardar de la acción; ahora bien, el vínculo entre estos distintos elementos puede estar determinada por una racionalidad puramente formal, cuyo procedimiento es el cálculo, en grado tal que sea técnicamente posible, o por una racionalidad material en la cual la acción se orienta por determinados postulados de valor.

En el proceso de planificación se combinan estos distintos tipos de racionalidad, tanto en su parte funcional, es decir, durante la acción, como al decidir la acción misma habida cuenta de sus resultados. Además, estos distintos tipos de racionalidad aparecen encarnados en los protagonistas del proceso: el político, el técnico y el administrador.

Por ejemplo, el político debe elegir entre los diversos medios que se le proponen en función del valor, positivo o negativo, que él atribuye a los resultados previsibles. Es obvio que la elección entre fines alternativos debe hacerse considerando unos mejores o peores que otros con referencia a una escala de valores; la opción en estos términos corresponde naturalmente al político.

En el caso de la burocracia, y para el funcionamiento de la planificación, es necesario que ésta tenga un comportamiento previsible y por tanto un cierto grado de racionalidad formal; en el caso del comportamiento burocrático, y más particularmente administrativo, los fines y los medios estarían dados en el plano que interesa a este análisis; la administración, por su parte, aplicaría las normas y regulaciones que se suponen racionalmente establecidas.

El planificador, en su función científica, debe tratar de determinar las consecuencias previsibles de la acción para contribuir a hacer más racional la decisión del político. Puede determinar en forma racional, mediante el cálculo, la relación entre los diferentes fines concurrentes, como vincular los medios más eficaces para el logro de un fin. Desde luego todo esto supone la existencia de elementos cuantificables; es decir sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias y los diferentes fines entre sí.

Por otra parte incide sobre la planificación la orientación de las acciones, racionales o no de los distintos grupos sociales. Es lógico pensar que la planificación debe propender a articular debidamente estos distintos tipos de racionalidad. Para lograrlo tanto el planificador, como el político y el administrador, deben estar en condiciones de comprender estas diversas formas de racionalidad. Durante el proceso normal de formulación de planes aparecen etapas críticas para tal articulación; por ello un diseño del proceso de planificación debe tener un mínimo de formalidad institucional.

Quizás una de las graves dificultades que evidenció el comportamiento del planificador fue suponer que era indispensable hacer imperar su criterio de racionalidad; cuando parecería que, por el contrario, una visión más amplia del problema se hubiera tenido que basar sobre el conocimiento de las distintas racionalidades en juego para poder articularlas luego durante las distintas fases del proceso de planificación. La racionalidad del político, del planificador y del administrador puede y debe conjugarse en determinadas fases o momentos del proceso de planificación.

El Seminario consideró que no podría concebirse la planificación como una disyuntiva entre las previsiones de la evolución espontánea o la realización de cambios en el sistema social. De acuerdo con este enfoque, la planificación sería un proceso mixto de investigación de cuáles son las tendencias espontáneas —sociales, políticas y económicas— y cuál el esfuerzo deliberado para tratar de modificarlas. Esta mezcla de elementos de previsión y cambio será distinta en diferentes situaciones; todo dependerá de las condiciones particulares de cada país, de su nivel de desarrollo, idiosincrasia, tradiciones, etc.

Siguiendo estas ideas, el papel del planificador consistiría en establecer una relación entre la racionalidad formal y la material; puesto que sin ese vínculo el funcionamiento de la planificación no sería posible.

Quizás una de las fallas de los sistemas actuales procedería del hecho que se pretendió establecer un proceso que funcionara según un tipo de racionalidad formal, luego de haber demostrado que no era capaz de estimular al político para que tomase las decisiones finales.

Para la eficacia de la planificación deben articularse los papeles del técnico y del político, y complementarse ambos tipos de racionalidad, formal y material. Ello debe ocurrir no sólo en el más alto nivel, sino también en el plano sectorial. La proporción exacta entre la racionalidad material del político y la formal del técnico que debe tener el proceso de planificación variará según el nivel en que se actúe siendo mayor el grado de racionalidad material en los cargos de dirección. La planificación funciona sólo si se da este pasaje, sin discontinuidad, entre ambos tipos de racionalidad en los diferentes niveles del aparato de planificación.

Pero, además, para que el sistema funcione eficazmente, es preciso que, a medida que se avanza en las distintas etapas del plan, en el diagnóstico, en la formulación de las metas y en la determinación del tipo de reglas para instrumentarlas, haya un movimiento continuo de ida y vuelta entre los niveles de investigación y de decisión, pues de otro modo el plan resultará construido totalmente según un criterio de racionalidad formal.

La naturaleza misma de la planificación es la de un proceso por etapas con intercomunicación continua entre la racionalidad formal y la material. El planificador tiene la responsabilidad de traducir permanentemente las investigaciones de tipo económico a términos que hagan más racional la decisión política y, por otro lado, traduzcan las decisiones políticas en función de las nuevas consecuencias sobre el modelo económico. La planificación no funciona si esta doble traducción no se realiza.

Otros participantes llamaron la atención sobre el hecho que en algunos casos cuando los planes no se cumplieron satisfactoriamente, ello pudo deberse a la actuación inadecuada de los planificadores al evaluar la viabilidad socio-política de las reformas; con todos sus errores y limitaciones, su actividad puso de relieve la situación de subdesarrollo del Continente, y destacó que esa situación no constituye un hecho inevitable sino la resultante del comportamiento del sistema social. De este modo los planificadores suministran datos para que la sociedad se autodiagnostique. En este orden de ideas hubo acuerdo unánime en el sentido que fue importante la labor realizada por la CEPAL, en particular durante los primeros años de la década anterior, y que quizás fuese oportuno retomarla con nuevas ideas, porque acercarse a la opinión pública es una forma de ayudar a racionalizar sus motivaciones y expresar, de manera más clara y concreta, aspiraciones difundidas entre los diversos sectores sociales.

Capítulo II

Los supuestos básicos y los obstáculos a la planificación en América Latina

1. Consideraciones generales

El Seminario analizó los supuestos conceptuales sobre los que estuvo asentada la planificación latinoamericana durante los últimos años, como asimismo los obstáculos de carácter interno que fueron presentándose durante el proceso de planificación. Con esto no se intentó un análisis

completo y definitivo de los elementos básicos que fueron considerados para estructurar la idea de planificación ni una apreciación de la totalidad de los aspectos que han dificultado la puesta en marcha y el logro de los resultados deseados de la planificación. Más bien se aspiró a identificar los supuestos más relevantes sobre los cuales se han formulado conceptualmente los planes de desarrollo y de qué manera esta forma de abordar el asunto generó reacciones que, de una u otra manera, han dificultado su ulterior ejecución. Las deliberaciones constituyeron un esfuerzo tendiente a comprender con mayor claridad los supuestos conceptuales con que trabajaron los planificadores. Desde luego para ello se estimó indispensable hacer explícitos tales supuestos y señalar la correspondencia entre los mismos y el sistema socio-económico determinado en que opere la planificación.

Se partió de la premisa —por todos aceptada— que la planificación como proceso económico, social y político, está destinada a producir cambios estructurales en la sociedad, y esto en la medida que los mismos sean considerados medios necesarios o fines según la orientación teórica aceptada del proceso de desarrollo.

Admitido este punto de partida, se pasó a analizar los supuestos que orientaron —explícita o implícitamente— la concepción técnica de los planes. Estos supuestos han impreso a la planificación, en la década de los años 60, determinados rasgos, no siempre comunes, y fueron aplicados con desiguales amplitud e intensidad. El debate giró en torno a los supuestos de racionalidad, de totalidad, de cuantificación operante y de equilibrio; también se discutió el supuesto de formalización institucional de la planificación.

Con respecto a los obstáculos que se han opuesto a un mayor avance de la planificación en América Latina, el Seminario discutió algunos aspectos tan importantes como la falta de claridad, por lo que a su viabilidad se refiere, dado el contexto socio-político de los países, con que los planificadores han diseñado planes, el distanciamiento entre el desarrollo metodológico de la planificación y los procesos sustantivos que ocurren dentro del sistema económico y social; y también las limitaciones que provoca la falta de condiciones de liderazgo de muchos conductores de los procesos de planificación.

2. Reflexiones en torno a los supuestos básicos de la planificación

Este tema suscitó, en el Seminario, una de las controversias más intensas tanto por la trascendencia del tema como por la diversidad de los enfoques y apreciaciones expuestas por los participantes. En realidad se trata de un asunto escasamente explorado y que sólo desde hace muy poco inquieta a los

planificadores que buscan una interpretación más precisa de los factores que han estado influyendo sobre las orientaciones del proceso de planificación.

Se estimó que, en muchos casos, es difícil establecer una relación directa entre los obstáculos advertidos en la práctica de la planificación y dichos supuestos, y que tampoco es fácil distinguir si su origen está en la validez de los supuestos —sujetos a matices de interpretación— o en su aplicación inadecuada.

a) El supuesto de racionalidad

En su intercambio de opiniones, el Seminario acordó considerar que el instrumental conceptual y metodológico de los planificadores procura alcanzar la máxima racionalidad formal entre las decisiones que conforman dichos planes. La utilización de instrumentos analíticos se concibe como un esfuerzo por dar validez científica a un conjunto de decisiones coherentes y compatibles entre sí. Como es natural, la adopción de todo este instrumental, destinado en principio a garantizar la racionalidad formal de los planes, no asegura que la acción tenga como resultado una ejecución coordinada, simultánea y coherente entre sí y con los fines propuestos.

Las experiencias de planificación realizadas en América Latina estuvieron bajo la influencia de una concepción predominante: la racionalidad formal. La planificación ha sido planteada o aplicada, por consiguiente, como un sistema metodológico e institucional encargado de inducir cambios coherentes que modificarían los acontecimientos que podrían ocurrir si funcionase en forma “espontánea” el sistema económico-social; se la concibió como un instrumento capaz de modificar las tendencias en virtud de las cuales opera el sistema económico—social y que las metodologías e instrumentos analíticos al servicio de una política de desarrollo, estaban en condiciones de aprehender la realidad dinámica de los países de la región y posibilitar la concepción racional de políticas y planes de desarrollo capaces de modificar el curso de esa realidad.

Los planes contienen, en mayor o menor grado, el análisis e interpretación de los cambios que el sistema necesita y se pretenden lograr durante el período que abarca la programación; incluyen, asimismo, la especificación de las acciones necesarias para provocarlos. El Seminario tomó nota que, en ciertos casos, los planes proponían reformas estructurales concebidas en función de una secuencia técnica, pero sin referencia adecuada a las posibilidades de su incorporación y funcionamiento dentro del proceso económico-social real; sin embargo, en otros casos, quizás más numerosos, no se propusieron reformas estructurales por considerarlas políticamente no viables, e igualmente tropezaron con serios obstáculos para su ejecución.

De donde podría inferirse que tales obstáculos superan la oposición a las reformas de estructura y se refieren a la planificación misma como expresión de la racionalidad formal.

Quizás se creyó que el Estado era un ente neutral que haría suya la racionalidad “objetiva” contenida en los planes, que disponía de los instrumentos y de la fuerza suficiente para enfrentar las presiones que se ejercerían para hacerlo actuar en términos distintos a esa racionalidad. Por lo visto, no se atendió suficientemente al hecho que el Estado representa a ciertos grupos de poder, y por consiguiente, no es indiferente a sus intereses y que esto entorpecería la adopción de decisiones. Por otra parte, en algunas circunstancias los planes tampoco indicaban las políticas concretas y los instrumentos mediante los cuales se podría orientar el comportamiento de los distintos sectores en función de los objetivos del plan.

Sobre la posibilidad de una formulación realista de los planes, el Seminario se preguntó, en primer término, si los responsables políticos de la planificación estaban en condiciones de percibir los cambios que la sociedad requiere. En efecto, diferentes grupos pueden tener distintas aspiraciones de cambio; pero además, los diversos grupos tienen diversa capacidad de expresión y, más aún, podría diferir el grado de conciencia que tiene cada grupo respecto a cuáles son sus aspiraciones de cambio. Por otra parte, la falta de medios adecuados de comunicación, puede dificultar el acceso al conocimiento de las aspiraciones de algunos grupos.

En segundo lugar, habría que interrogarse si es posible ponderar correctamente la viabilidad de los cambios deseados por los diferentes grupos, habida cuenta que la sociedad evoluciona de acuerdo con la correlación de fuerzas que dichos grupos poseen y que la misma también va modificándose a través del tiempo como consecuencia de los cambios que en ellos se operan. Además, sobre el desarrollo influye la acción desencadenante de factores cuya existencia se ignora o no es debidamente apreciada muchas veces, y cuyo manejo tampoco es siempre conocido; todas estas circunstancias pueden influir sobre los grupos de poder modificando su equilibrio.

En tercer término, parece pertinente la pregunta sobre si en todos los casos los planificadores pueden identificar las acciones de política capaces de inducir los cambios cuantitativos deseados. Sin poner en tela de juicio la viabilidad política de las mismas y ateniéndose sólo a la consideración de la validez de la relación causa-efecto entre las acciones propuestas y los resultados esperados, debe tenerse en cuenta que la evolución de la sociedad en un cierto momento, es un resultado complejo de la interacción de numerosos factores de naturaleza diversa. La programación de las medidas políticas constituye forzosamente una simplificación que deja de lado ciertos factores que podrían importar por sus efectos; por ejemplo,

los efectos indirectos de la acción combinada de las medidas propuestas podrían escapar a la actual capacidad de análisis de los planificadores.

Se examinó luego si la planificación constituye un sistema capaz de contribuir a la coherencia de las decisiones políticas y coordinar el funcionamiento de los mecanismos sociales, económicos y administrativos. En efecto, los planificadores podrían concebir un conjunto de proposiciones de políticas que constituyan un todo coherente; pero en la medida que las distintas acciones afectan a diferentes grupos de poder, las presiones que se originarán alrededor de ellos definirán su grado de viabilidad, determinando que algunas se pongan en práctica en seguida, otras se pospongan y el resto sea descartada. El resultado perdería así la coherencia y racionalidad con que se concibió el sistema de proposiciones.

Dudas análogas se plantearon con respecto a la viabilidad del funcionamiento de los mecanismos sociales, económicos y administrativos en los sentidos precisos que supone el plan. Los planificadores asignan a determinados sectores de la sociedad ciertos comportamientos vinculados directamente al logro de los resultados económicos y sociales previstos, y en el mismo sentido atribuyen a los mecanismos administrativos la ejecución de múltiples acciones. Se requiere analizar hasta qué punto los mecanismos vigentes son aptos para responder a las previsiones con la oportunidad, orientación e intensidad supuestos.

Se consideró que la planificación como metodología y como sistema institucional descansa sobre una concepción técnica de racionalidad formal, pero se admitió la existencia de múltiples factores por los cuales el proceso de planificación no ha logrado aún disponer de instrumentos que permitan hacer compatible esa racionalidad con los distintos tipos de orientaciones de la conducta vigentes en el sistema económico; surge así una brecha entre las intenciones de la acción y el curso efectivo de los acontecimientos que ocurren en el sistema económico-social.

En síntesis, la intención de predominio de la racionalidad formal que pudo haber influido sobre algunas tendencias de los planificadores que confiaban en la capacidad de convencimiento de su argumentación técnica, además de haber sido ineficiente en la experiencia práctica, representa una visión restringida del comportamiento y formas de decisión de los grupos sociales. Sin embargo, tal confianza en la argumentación técnica hizo más insistente la tarea de persuasión y formación de conciencia, hasta el punto que, muchos planes —incluso de corto plazo— fueron formulados mucho más con ese propósito que con el de expresar una guía de acción pública.

b) El supuesto de totalidad

Como una derivación del principio de racionalidad formal, los planificadores han reconocido la necesidad de universalizar al máximo sus análisis. La racionalidad abarca todo el sistema económico y social y, por consiguiente, se necesita un conocimiento de su totalidad, procurando percibir la interdependencia de los fenómenos económicos, sociales y políticos; se buscó así la formulación de planes que apreciarán la totalidad de esas áreas.

En efecto, del supuesto de totalidad se derivaron consideraciones conceptuales y metodológicas que especificaron diferentes etapas en el proceso de formulación del plan. Partiendo de la planificación nacional se distinguió la planificación global como un marco estratégico previo y al cual se referían las etapas siguientes del proceso. La planificación sectorial, y su expresión en términos de proyectos y del instrumental de política económica, daban origen a etapas de aproximaciones sucesivas que permitían armonizar el plan. La consideración de los factores espaciales posibilitaba nuevos cortes en la actividad económico-social susceptibles de introducirse dentro del esquema de formulación.

Este enfoque lógico implicaba sin embargo admitir lo siguiente: Primero, la existencia de un conocimiento acumulado y de una capacidad de análisis para interpretar el funcionamiento del sistema económico social proyectarlo en toda su amplitud y complejidad. Segundo, que el análisis global distinguiría entre lo importante y lo secundario de dicho sistema; pero esto último implicaba una formulación estratégica capaz de destacar las partes que predominan e inducen al conjunto. Tercero, que en función de los cortes sectoriales es posible integrar esos elementos en un todo armónico; implicaba esto un análisis de compatibilidad dentro del conjunto.

Algunos planes revelan que la aplicación de los requisitos del supuesto de totalidad se fueron desvirtuando. En efecto, más que referirse a la totalidad sustantiva se pretendió aplicar un concepto de totalidad formal, expresado en el abarcamiento extensivo de los sectores económicos y sociales. En realidad, dicha totalidad formal resultó demasiado ambiciosa para poder aprehender la complejidad del sistema económico-social con todos sus matices y fuerza; además, los instrumentos disponibles para una programación de esa amplitud resultaban insuficientes para ese fin. A la luz de esa experiencia aparece como necesaria la reducción de esa totalidad formal a su concepción original de una parcialidad aprehensible, y por lo tanto, más manejable y sujeta a control.

El Seminario coincidió en estimar que, para la confección del diagnóstico que sirve de base a la elaboración de un plan, y donde se procura identificar las principales potencialidades y obstáculos al desarrollo, es indispensable un análisis totalizador, que permita percibir el desarrollo dentro de una perspectiva de la mayor universalidad posible de los procesos y mecanismos

que lo impulsan. Por lo tanto, una vez identificados dichos obstáculos, el análisis y la elaboración concreta de los planes podrían abordar con mayor profundidad los sectores y actividades que se consideren estratégicos para modificar la situación existente. Esto implica, por consiguiente, la posibilidad de planificar más a fondo las áreas claves, claro está que todo ello dentro de un marco de conjunto a partir de una estrategia global de desarrollo.

Algunos participantes expresaron que el conocimiento que se tiene de la realidad concreta de América Latina es todavía incipiente e insatisfactorio, y que estos factores han dificultado el análisis totalizador, debilitando su utilización como marco de referencia para políticas globales. Se estimó que los esfuerzos por perfeccionar la metodología y el instrumental permitirán, en el futuro, dar un carácter cada vez más científico a los análisis y cuantificaciones sobre las que se apoyan los planes.

Cabe observar que no siempre el ejercicio de la planificación se realizó dentro de una visión global; hay antiguas experiencias latinoamericanas en materia de planificación sectorial y por proyectos prioritarios o estratégicos; en la actualidad se observa un retorno a ese tipo de aproximaciones acaso como producto de la frustración de la planificación. Algunas de esas experiencias revelan que, incluso cuando se materializan los planes, esas realizaciones no siempre produjeron los efectos dinámicos esperados, debido a la existencia de obstáculos para su difusión y materialización en otras áreas no incluidas en la esfera programada.

c) El supuesto de cuantificación operante

El Seminario examinó otra idea que estuvo presente en la concepción de los planes generales de desarrollo; el cálculo como previsión, es decir, la posibilidad de la previsión cuantitativa de los fenómenos económicos y sociales. Se supuso en general que la medición de las variables que influyen sobre el crecimiento del ingreso nacional haría posible, como complemento de otros análisis cualitativos, diseñar los medios para manejar, a través de ciertos mecanismos (impuestos, créditos, incentivos, inversiones, etc.), el sistema económico y lograr así los cambios deseados en las magnitudes del consumo, el ahorro, las exportaciones, las importaciones y demás variables.

Este acercamiento a la planificación —correcto en esencia— derivó en algunos casos hacia un tipo de análisis meramente cuantitativo, donde se insistió más en la consideración de los hechos que pueden medirse mediante las estadísticas, que sobre ciertos fenómenos reales y concretos que ocurrían en el sistema económico-social. En esta versión el éxito o fracaso de un programa se suele evaluar en términos muy simples; si se alcanza o no la tasa A, B, o C, sin interpretar de modo suficiente los acontecimientos que ocurren en el proceso económico o el logro de otros objetivos cualitativamente fundamentales. Desde luego cabe reconocer que,

en numerosas experiencias la cuantificación y proyección de determinadas variables macroeconómicas se realizaron con el propósito de orientar y encuadrar las realizaciones sustantivas. En estos casos, esas proyecciones —como hipótesis de trabajo— no constituían metas en sí mismas, y no se consideró que la evaluación de los planes tenía que hacerse principalmente comparando las cifras proyectadas con las reales.

La planificación exige cuantificar, pero se trata de pasar de una cuantificación extensiva a una cuantificación selectiva que se concentre en las variables estratégicas y decisivas para los planes. La cuantificación no sólo es útil, sino que es la esencia del proceso de “cálculo” sobre la que se basa la planificación, pero ella es adjetiva en función de los cambios que propician los planes. En este aspecto, habría que destinar mayores esfuerzos para medir fenómenos de especial gravitación en el desencadenamiento de los cambios necesarios y en el diseño de un instrumental de política económica idóneo para el logro de las medidas propuestas en los planes. Al mismo tiempo debe intensificarse el análisis cuantitativo de las interrelaciones entre las variables económicas y las sociales. Cabe reconocer en este aspecto los avances logrados a través de la investigación y los trabajos realizados por los econométricos, sociométricos y especialistas en ciencias políticas, para lograr un conocimiento más preciso de las magnitudes determinantes de los procesos económicos y sociales.

El problema fundamental que plantea el supuesto de cuantificación operante, es el de su carácter y objeto. ¿El sentido de la cuantificación es llegar a definir con precisión los grados, de la evolución y cambio de ciertos elementos para que constituyan un todo armónico entre sí y con los objetivos perseguidos convirtiéndolos en metas? Si la respuesta fuera afirmativa, la cuantificación de los planes tendría un carácter operativo y tendrían que concentrarse los esfuerzos para alcanzar precisamente las magnitudes necesarias aprobadas.

Por otra parte, podría pensarse que aun en los planes de menor plazo su cuantificación no tiene porque ser necesariamente operativa, y que su valor fundamental consiste en señalar, por un lado, una orientación más precisa que la simplemente cualitativa, y por el otro, mostrar las áreas donde el grado de magnitud del cambio sea lo esencial, y su incumplimiento desvirtúe cualitativamente el patrón de desarrollo perseguido. Para este enfoque, la cuantificación sigue siendo tan útil como para el anterior, pero carece de una función operativa.

El Seminario estimó que un buen equilibrio entre la información cuantitativa y los criterios y análisis cualitativos era fundamental para un proceso de planificación que centre sus esfuerzos en resolver las cuestiones que, fundamentalmente, estancan el proceso de desarrollo.

d) El principio de equilibrio

Mucha atención se dedicó a definir el concepto de equilibrio implícito o explícito en algunas teorías de desarrollo, y precisar cómo ese concepto influyó sobre la formulación de los planes. Algunos participantes entendieron que, desde sus comienzos, las tareas de planificación se basaron restringidamente sobre la idea del equilibrio. Otros, en cambio, sin poner en duda la posibilidad de utilizar la planificación con propósitos de desequilibrio, consideraron que éste había sido empleado en la formulación de los planes, y que por lo tanto, no podía afirmarse que el equilibrio hubiese sido un supuesto básico de la planificación en América Latina. Por su lado, un tercer grupo —en oposición a los dos anteriores— estimó que, con independencia de la eventual aplicación de políticas de desarrollo en desequilibrio en el pasado, ese enfoque era incompatible con la planificación.

Los sostenedores de la tesis del desequilibrio afirmaron que, al margen de ciertos rasgos distintivos o particulares que diferencian los diversos estadios de evolución de las economías latinoamericanas, todas ellas revelan, como características sobresalientes, profundos desajustes, desequilibrios o tensiones en los principales campos de la actividad económica y social.

Expusieron, además, su convicción que tales tensiones o desequilibrios, si bien pueden tener un costo económico o social, constituyen la forma normal de desarrollo de las economías en los sistemas sociales que predominan en la región, y que las acciones y reacciones de los diversos grupos sociales, y más particularmente los empresarios, constituyen respuestas a esas tensiones. Por consecuencia, las motivaciones más ciertas para que los diversos grupos sociales acometan determinadas tareas se encuentran en los incentivos naturales que brindan esas mismas tensiones, y sólo muy limitadamente en los incentivos artificiales producto de diseños instrumentales de política económica oficial. Partiendo de estas hipótesis básicas, los sostenedores del desequilibrio como forma planificada del desarrollo conciben que pueden darse dos criterios antagónicos sobre el sentido de la planificación. Por un lado, la planificación como instrumento para utilizar e incluso programar “desequilibrios superables”, como forma de lograr reacciones del sistema social en función de los objetivos perseguidos. Por otro lado, sostuvieron que la planificación también podría concebirse como instrumento para eliminar los desequilibrios naturales, por cuanto éstos necesariamente representan un costo para la sociedad y constituyen soluciones formalmente ineficientes. Sin embargo, los mismos rechazan este último enfoque por considerar que la eliminación de los desequilibrios, además de no ser viable, significaría a su vez la eliminación de las motivaciones esenciales del proceso real de desarrollo. Es decir, este enfoque, a juicio de ellos, apartaría cada vez más la

planificación de la realidad. Por estas razones, criticaron que, en la práctica, y una vez evidenciados por el diagnóstico los desequilibrios y tensiones, se recurriera en algunos casos a las técnicas de planificación pretendiendo provocar una evolución económico-social caracterizada por la suavidad en la trayectoria de la economía y por la armonía con que habrían de comportarse todos sus elementos y agentes¹.

Argumentaron luego que un desequilibrio origina fuerzas dinamizadoras que más adelante permiten lograr, en otro nivel, un nuevo punto de equilibrio; fuerzas que podrían ser aprovechadas tanto por el sector público como por el privado para movilizar recursos destinados a aprovechar las nuevas economías externas creadas. De esta manera, existiría un mecanismo retroalimentador que provocaría oscilaciones a lo largo del proceso de desarrollo; por ello el sentido del plan consiste en saber cómo orientar el desenvolvimiento correcto de los procesos de realimentación. En cada altibajo el sistema económico busca una armonía ulterior entre los recursos y la producción, entre la oferta y la demanda, etc. En consecuencia, la planificación debería apoyarse sobre proyectos “desequilibradores”, es decir, con poder de arrastre.

Se observó que la historia económica de los países de América Latina es rica en casos de desequilibrios con efectos contraproducentes sobre la estabilidad, escaso efecto sobre el desarrollo económico y alto costo para la sociedad. Y entre éstos hubo quienes expresaron que el desarrollo desequilibrado —posible en el contexto de la planificación— era por cierto insuficiente como planteamiento y peligroso como concepción aislada; por ello, afirmaron que, tanto o más importante que provocar o utilizar desequilibrios era programar las condiciones para superarlos, porque nada garantizaba que las reacciones de los grupos sociales fueran suficientemente intensas o con las modalidades necesarias para cumplir los objetivos del plan.

A raíz de estas observaciones se discutió el concepto de “desequilibrio superable” que significa que, al mismo tiempo, cuando se genera una fuerza desequilibrante o dinámica destinada a producir reacciones positivas sobre determinados entes sociales, se tomen las medidas necesarias para que dichas reacciones se hagan virtuales en forma adecuada. El desfase en el tiempo entre la generación del desequilibrio y la reacción de los entes sociales frente a él, es lo que hace prevalecer las tensiones en la realidad.

Los sostenedores de la tesis de equilibrio en la planificación mantuvieron que uno de los papeles fundamentales de la misma era precisamente racionalizar el proceso de desarrollo, eliminando los desequilibrios mediante el instrumental de política económica a disposición

¹ Es evidente que la discusión no giró en torno al equilibrio contable de las magnitudes económicas en un sistema de cuentas nacionales; se trata del desequilibrio económico en términos reales.

del Estado; añadieron que no era válida la argumentación de la debilidad de la política económica instrumental para evitar las perturbaciones económicas. Opinaron que todo plan de desarrollo debe estar basado sobre un concepto de equilibrio, en el sentido que la acción programada debe ser coherente y estar compatibilizada; esto, en modo alguno, quiere decir que todos los sectores y las diversas regiones deban crecer a igual ritmo y superar simultáneamente los desniveles que existen en la economía. Pero hace a la esencia misma de las técnicas de planificación asegurar la coherencia y la compatibilización entre las decisiones. En efecto, si se desea impulsar la industrialización, es indispensable, por una parte, hacer compatible su expansión con las posibilidades del mercado, y por la otra, con el abastecimiento de insumos agrícolas, mineros y otros.

En relación a este debate, el Seminario estimó que existían distintas ideas de equilibrio; tal concepto puede referirse a una definición armónica y coherente de una imagen deseada para un país o región, aunque no fue esa la preocupación central del debate. El concepto de equilibrio en cambio, adquiere una nueva perspectiva cuando se entra a examinar la trayectoria que debe seguirse entre los puntos inicial y final del plan. Algunos planificadores han extendido el concepto de equilibrio, o de desarrollo equilibrado, a todas las fases de esta trayectoria, es decir, se ha postulado una evolución en permanente equilibrio, cuya versión exagerada serían las “trayectorias interpoladas”.

También se discutieron los conceptos de compatibilidad y equilibrio. En este sentido, se llegó a la conclusión que el análisis de compatibilidad no está en contradicción con la tesis que propicia provocar y aprovechar los desequilibrios económicos. El análisis de compatibilidad es, en rigor, el estudio de las consecuencias de los desequilibrios y de sus soluciones, cuya expresión formal es el “equilibrio contable”, aunque no necesariamente el “equilibrio económico”.

e) La formalización institucional

Se admitió que el proceso de planificar exigía una formalización institucional en términos de un sistema de planificación; y que tal proceso debería regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de darle continuidad y permanencia. Se asignaba a los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, un puesto dentro del aparato estatal, de manera que su funcionamiento pudiese ser institucionalizado.

Para cumplir sus propósitos, la organización para el planeamiento debería ser piramidal, comenzando por un consejo del más alto nivel, dirigido, cuando ello fuese posible, por el jefe del gobierno, continuando luego por una secretaría u oficina central de planificación vinculada a las

oficinas sectoriales de planificación en los ministerios, o subsectoriales en las entidades descentralizadas. Simultáneamente, la organización debería llegar hasta las regiones relacionando el gobierno central con las corporaciones regionales, gobiernos estaduales e incluso los municipios.

Teniendo en cuenta las experiencias de la planificación parcial que muchos gobiernos realizaban desde tiempo atrás —electrificación, transportes, servicios de agua potable, riegos, etc.— se estableció un sistema institucional que debería funcionar de manera tal que posibilitase un nuevo proceso de planificación general capaz de elaborar planes a largo, mediano y corto plazo. Dentro del esquema diseñado se insistió relativamente más, en un comienzo, sobre los planes a largo y mediano plazo, y acerca de la selección de proyectos estratégicos; menos atención, en cambio, recibieron los planes a corto plazo, salvo los referentes a programación de inversiones y presupuesto fiscal, relacionados en especial con el gobierno central y ciertas entidades descentralizadas. Por otro lado escasos fueron los esfuerzos técnicos destinados a incorporar los aspectos monetarios y bancarios.

Naturalmente, el diseño y puesta en marcha de estos esquemas institucionalizados de planificación a través de leyes, decretos, y reglamentos, significaron un avance en relación a las situaciones anteriores, pero entraron en conflicto con otros mecanismos administrativos que no fueron o no pudieron ser ajustados. Desde luego, el sector bancario del Estado (banco central, bancos de financiamiento, etc.) mantuvo aisladamente su interés en los problemas a corto plazo; los ministerios de economía y hacienda prefirieron negociar financiamientos para proyectos concretos, y muchos ministerios y entidades económico-sociales (agricultura, minería, obras públicas, salud, educación etc.) tropezaron con dificultades administrativas, financieras y de otro orden para la puesta en marcha de sus planes. La experiencia, por lo tanto indica que si bien se han originado ciertas “islas de eficiencia” dentro del sector público, la mayor parte del aparato estatal siguió funcionando en forma tradicional, y todo ello repercutió sobre la formulación y ejecución desarticulada e inorgánica de los planes. Algunos ministerios y entidades descentralizadas, por no recibir directivas recibir directivas sobre las prioridades establecidas, provocaron su “secesión” del sistema institucional de planificación y prefirieron actuar siguiendo los cauces administrativos corrientes. Estos factores repercutieron provocando un cierto proceso de desarticulación en los sistemas creados; contribuyeron así a quitar las expectativas puestas en los beneficios aguardados de la institucionalización del proceso de planeamiento.

En síntesis, ante la carencia de fuerza socio-política de los grupos técnicos representativos de la planificación, buscaron éstos apoyo en la formalidad legal e institucional al más alto nivel posible. Se suponía que

ello podría darles más poder y trataron, por esa vía, de lograr rigidez y obligatoriedad a las nuevas formas de encauzar las decisiones económico-sociales que, sin esa institucionalización parecían difíciles de lograr. Esto generó, a su vez, lo que podría llamarse la institucionalización prematura de los procesos de planificación, sin adecuar el progreso sustantivo con la formalización institucional; o sea, que los planificadores buscaron generalmente sustituir el apoyo político que les faltaba, por la formalización institucional relativamente rígida del proceso de planificación.

3. Problemas relacionados con la actuación de los planificadores

Al abordar este punto se centró el interés del Seminario sobre las formas habituales que adquirió la actuación de los planificadores desde dos puntos de vista: su formación técnica frente a la realidad y el liderazgo en la conducción táctica del proceso.

a) La brecha entre el dominio metodológico y sustantivo del proceso económico

En el transcurso del debate se examinó la afirmación que los grupos técnicos dedicados a la planificación económica parecen haber insistido mucho, en los últimos tiempos, acerca de cuestiones metodológicas vinculadas con esta actividad.

En los años transcurridos desde fines de la década de los 40 hasta el presente, las técnicas de planificación se fueron enriqueciendo con nuevos aportes metodológicos que fueron refinando los planteamientos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, tanto desde el punto de vista del análisis como de los métodos prospectivos para percibir el comportamiento futuro de la economía. Dentro de esta corriente se ha originado un abundante instrumental técnico basado, en algunos casos, en experiencias recogidas dentro de la región, y en otros, mediante la adopción o adaptación de técnicas desarrolladas en países de fuera del área, especialmente en el campo de la modelística; significativos son los aportes que esas técnicas representan para el progreso de la planificación. Sin embargo, debe tenerse presente que los métodos de planificación utilizados en los diversos países han sido, en general, rudimentarios y ajenos a refinamientos técnicos, por lo que difícilmente podría afirmarse que los planificadores hayan hecho uso abusivo de refinamientos metodológicos. Sin perjuicio de lo anterior, pudo observarse en algunos casos una suerte de deformación que llevó a los planificadores a sobreestimar la importancia y empleo de esas metodologías rudimentarias, alejándose de la línea original del proceso cuando la estrategia del desarrollo y la metodología constituían un todo armónico.

Esa falta de ponderación entre lo metodológico y lo sustantivo, adquiere especial relieve si se considera que la mayoría de los países sigue careciendo de la materia prima estadística que debe servir de base para la construcción de modelos confiables. Una segunda traba surge del hecho que los aspectos de la economía que deben planificarse están integrados en un contexto sumamente complejo, influido por factores históricos, psicológicos, sociales, políticos y culturales, difíciles de captar dadas las técnicas empleadas.

Un enfoque de esta naturaleza resta operatividad al plan y entorpece el diálogo necesario del técnico con el político, quien no se siente interpretado. Simultáneamente frustra al planificador que se encuentra aislado del “proceso” que se da en la realidad, y en estas condiciones el plan aparece como una meta incumplida.

Una parte significativa de las dificultades de la planificación, por lo menos en su aplicación práctica, parecen obedecer al divorcio existente entre el dominio metodológico del planificador y su debilidad para penetrar, con criterio selectivo, en las causas profundas y en los mecanismos de comportamiento de los fenómenos que debe enfrentar durante un proceso de desarrollo.

No debe olvidarse que la planificación carece de sentido como técnica per se y que su fin es lograr el cumplimiento de un conjunto de decisiones que se estima fundamentales para materializar los principales objetivos de una estrategia de desarrollo y, en este sentido, la metodología debe servir a ese propósito y no ser servida por él. En este sentido, el Seminario reconoció que, durante los últimos años se registran sensibles progresos en la comprensión del desarrollo y la planificación como un proceso complejo que debe abordarse interdisciplinariamente. A este avance contribuyeron en forma positiva los programas de capacitación de planificadores y las mismas frustraciones generadas en la práctica. Destacose igualmente la actitud flexible que, en general, prevaleció entre muchos planificadores para aprehender la realidad y, en consecuencia, enriquecer sus enfoques metodológicos.

b) Limitaciones de la capacidad de liderazgo en la conducción táctica del proceso

Este es otro aspecto de gran importancia para el funcionamiento del sistema de planificación; los responsables de la conducción del proceso deben estar dotados de cualidades muy especiales de liderazgo técnico y político.

El planificador en efecto deberá tener una amplia capacidad de análisis que le permita vincular los procesos económicos, sociales y políticos, con una perspectiva histórica, para que pueda abordar apropiadamente la

formulación de estrategia de desarrollo y conducir con habilidad táctica el proceso de planificación. Es decir deberá estar en condiciones de jerarquizar los problemas. El liderazgo de planificación dentro de este contexto, revestirá formas flexibles y pragmáticas para aprovechar en función de los lineamientos de la estrategia de desarrollo, las coyunturas que se presentan.

El líder de la planificación deberá estar compenetrado de la imagen futura que la estrategia ha proyectado, y en función de ella se preocupará principalmente por la orientación del proceso más que de sus resultados cuantitativos inmediatos.

Dotados de todas estas características, los líderes de la planificación podrán participar en las funciones de gobierno, influyendo sobre los niveles que adoptan decisiones. De este modo, y una vez que el gobierno haya formulado la estrategia, les corresponde un papel dinámico en la movilización permanente para ejecutar los lineamientos de la estrategia en sus diferentes etapas.

El modo de operar antes descrito no ha sido general en los países de la región. Por diversas razones, se fue produciendo un perceptible divorcio entre los conductores de la planificación y el aparato de decisiones de alto nivel, como así también con los mecanismos de ejecución. Esto se debe, en parte, al hecho que algunos planificadores consideran terminada su labor con la formulación del plan; atribuyen los obstáculos con que tropieza su ejecución a la falta de condiciones políticas e institucionales, autojustificando su apartamiento. Al adoptar esta actitud, los jefes de planificación dejan de ser conductores del proceso y cesan de contribuir con su influencia y capacidad de presión a la búsqueda de los mejores caminos para modificar la posición de los sectores que se oponen a determinados aspectos estratégicos y hacen más rígida la propia.

En realidad toda la tarea de afianzamiento de los sistemas de planificación exige a los responsables su incorporación al equipo político de gobierno. De esta manera, su actitud deberá ser flexible con respecto a los ajustes y cambios de tácticas que deberá realizar para ejecutar el plan. No debe perderse de vista que, dadas las situaciones cambiantes que ofrecen los países del área, importa más defender la filosofía central del plan que aferrarse rígidamente a sus aspectos formales o parciales.

Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION
DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

(Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968)

Documento informativo N° 1

LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA PLANIFICACION
EN AMERICA LATINA *

- * Trabajo presentado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social al Seminario sobre Política y Administración Presupuestaria en los países en vías de desarrollo, celebrado en Copenhague entre el 4 y el 16 de septiembre de 1967 con el auspicio de las Naciones Unidas.

Introducción

Este trabajo contiene un estudio de las reformas presupuestarias emprendidas en América latina en los últimos diez años; al efecto, cubre los esfuerzos de modernización de los sistemas presupuestarios realizados en el período 1958-1967. Durante esta etapa, casi todos los países inician procesos de reformas, con vistas especialmente a facilitar la planificación y el control de sus presupuestos. En este período, algunos gobiernos han desarrollado sus reformas con mayor celeridad y han avanzado más que otros, a través de progresivos mejoramientos en sus esfuerzos, mientras en otros casos se han producido estancamientos prematuros.

El origen de las inquietudes por introducir reformas presupuestarias provino, principalmente, de la necesidad de mejorar la planificación del presupuesto y de coordinarlo con planes de desarrollo. Esta necesidad fue ya reconocida por el Gobierno de Chile en el año 1958, al introducirse los primeros elementos de programación en el presupuesto de ese año, como fruto de varios años de difusión de esta idea¹.

Las inquietudes despertadas, fueron recogidas por el seminario sobre Administración y Clasificación Presupuestarias organizado por Naciones Unidas en 1959. En esta reunión se impulsó el trabajo de reclasificación

¹ En efecto, en el documento titulado Programas del Gobierno contenidos en la Ley de Presupuestos para el año 1958 se dice: "En los países subdesarrollados en los que está reservada al Estado una importante función promotora del crecimiento económico, es indispensable realizar la programación a través del Presupuesto con el fin de elevar la productividad de los recursos que controla el Gobierno".

presupuestaria y la introducción de presupuestos por programas, luego de discusiones sobre la base de documentación preparada al efecto².

El primer esfuerzo en la introducción de presupuestos por programas en el Gobierno Central se realizó a partir del año 1959 en Colombia, cuyo presupuesto para 1960 se clasificó por programas, actividades y proyectos en cinco ministerios, para extenderse más tarde a todo el gobierno Central y luego al resto del sector público. En aquel tiempo se realizó una experiencia de presupuesto-programa en Cuba, pero el gobierno de este país reemplazó el sistema más tarde por un método basado en otras técnicas.

Para 1961, se introdujeron las bases de programación presupuestaria en Bolivia y en años posteriores se hizo en Venezuela (1962), Ecuador (1963), Paraguay (1963), Costa Rica (1963), Honduras (1963), El Salvador (1963), Uruguay (1964), Guatemala (1964), Nicaragua (1964), República Dominicana (1964).

Para el ejercicio fiscal de 1966, el Gobierno Federal de Brasil preparó un presupuesto-programa, como documento de análisis, y para ese mismo año, el Gobierno de Argentina preparó un detallado presupuesto por programas, anexo al tradicional. En 1967 y para el año fiscal de 1968, los Gobiernos de Chile y Uruguay han preparado un presupuesto-programa que cubre el Gobierno Central y buena parte de las entidades descentralizadas.

Un intento de coordinación de la construcción de la infraestructura a nivel regional, se ha desarrollado en Centroamérica, área donde cinco gobiernos presentan cada año un documento informativo llamado Presupuesto Regional Centroamericano.

Avances en la coordinación de planes y presupuestos

Podría afirmarse que las reformas presupuestarias en América Latina han sido un resultado de un proceso gradual de cambios deliberados. Se diseñó una estrategia para la implantación de presupuestos por programas y se adoptó, con las variantes requeridas en cada caso, en los diferentes países.

En general, se comenzó a trabajar en la identificación de programas, actividades y proyectos en aquellos ministerios cuyas funciones se vinculan más directamente con el desarrollo económico y social, y que, por otra parte, son los que se prestan con más facilidad a la introducción inmediata de esta técnica.

² Ver CEPAL "El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico", E/CN.12/ERW.1/L3.

Como es natural en los primeros pasos, se trató de señalar los programas, actividades y proyectos dentro de las funciones que tienen asignadas cada uno de los Ministerios existentes y de reunir para cada una de las actividades, los insumos de bienes servicios y factores, de acuerdo con clasificaciones y formularios uniformes. Para algunas actividades era posible disponer, desde el principio, de información que permitiera establecer, con buena aproximación, volúmenes de insumos y de producción en términos físicos. En todos los casos, el programa se completó con las cifras de gastos que se habían presupuestado. La experiencia indicó que en breve tiempo se pudo avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas de esos progresos.

No es fácil precisar en qué medida los planes de desarrollo y los presupuestos del sector público se han coordinado de manera más conveniente, como fruto de los esfuerzos reseñados en la sección anterior.

Desde luego, los países latinoamericanos han debido enfrentar algunos problemas más o menos comunes:

- i) Muchos planes de desarrollo no han sido lo suficientemente detallados en su desglose sectorial. Por lo general, los planes sectoriales contienen un análisis excesivamente agregado y no entran en el detalle de operaciones, programas, actividades y proyectos. Esto dificulta, naturalmente, la expresión presupuestaria de los planes de desarrollo. Se suma a esta dificultad, la carencia en muchos países de planes operativos anuales, que expresen los planes de mediano y largo plazo.
- ii) En la mayoría de los países el presupuesto incluye sólo el Gobierno Central, pero sucede que numerosas actividades de desarrollo, como fomento agropecuario, promoción industrial, construcción de viviendas, etc., son ejecutadas por numerosas entidades descentralizadas que poseen fondos fiscales y extrapresupuestarios. Por ello, ha sido conveniente la extensión del sistema de presupuesto por programas a la totalidad del sector público, labor que muchos países latinoamericanos ya han emprendido. Esto, sin embargo, no quiere decir que el presupuesto tradicional, aun prevaleciente en las entidades descentralizadas, imposibilite la coordinación de planes y presupuestos.
- iii) A nivel de análisis global, pocos países cuentan con presupuestos consolidados del sector público, susceptibles de ser relacionados con sistemas de cuentas nacionales, dificultando esto el análisis macroeconómico del presupuesto y sus vínculos con los modelos de proyecciones globales, haciendo además muy costosa la comparación entre lo realizado y lo programado a nivel global.

- iv) La contabilidad y control del presupuesto se realiza en muchos países sobre la base de programas y proyectos, pero resulta difícil comparar los resultados alcanzados con las proyecciones de los planes, debido a que muchas veces ni los sectores identificados en los planes y presupuestos, ni los programas diseñados coinciden en ambos instrumentos. Esto hace engorrosa la comparación entre lo planeado y lo ejecutado.

A fin de superar en la medida posible estas dificultades, los países han venido desarrollando esfuerzos para conseguir una mayor relación entre planes y presupuestos. Los avances logrados se discuten en los párrafos siguientes.

A. Medidas tendientes a facilitar la planeación y operación de los presupuestos

Los gobiernos latinoamericanos han procurado mejorar la ejecución de los planes de desarrollo, incorporando sus orientaciones, programas y proyectos dentro del presupuesto fiscal anual. En este sentido la mayoría de los gobiernos ha reconocido que el presupuesto fiscal es una herramienta indispensable para disciplinar los gastos corrientes y de inversión, como asimismo el financiamiento gubernamental, dentro de la estrategia de los planes de desarrollo.

A fin de mejorar la operatividad de planes y presupuestos, varios gobiernos han procedido a la sectorialización uniforme de planes y presupuestos, a la introducción de nomenclaturas adecuadas, al mejoramiento de la estructura institucional y a la simplificación y racionalización de las clasificaciones operativas del presupuesto. Se trata, en suma, de un esfuerzo por hacer más racional la formulación y ejecución de presupuestos dentro de las líneas dadas por planes de desarrollo.

1. La sectorialización de planes y presupuestos

Un plan de desarrollo se ejecuta principalmente por la vía de planes sectoriales, medidas de políticas económicas por ramas de producción y proyectos específicos. Para hacer posible una mejor elaboración y cumplimiento de planes, es conveniente introducir una clasificación por sectores que identifique las grandes áreas de acción dentro del sistema económico. Estas clasificaciones se han introducido en los presupuestos de Bolivia, Uruguay y en Chile y Perú, sólo para la parte de inversiones.

2. Nomenclaturas uniformes para programas y proyectos

Desde un comiendo sé consideró conveniente establecer dentro del presupuesto una jerarquización de conceptos o unidades programáticas que permitieran sistematizarla información sobre objetivos y recursos. Ya en 1959 en el informe de CEPAL sobre “El Presupuesto Fiscal, como Instrumento de Programación del Desarrollo Económico” se había planteado una clasificación inicial tendiente a facilitar la identificación de unidades presupuestarias.

Más tarde se identificaron programas de operación, programas de inversión y programas de financiamiento. Dentro de los primeros se distinguieron subprogramas, actividades y tareas. Dentro de los programas de inversión se señalaron subprogramas, proyectos, obras y trabajos. Dentro de los de financiamiento, se distinguieron las transferencias, corrientes y las de capital.

El Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias, en Sudamérica, en 1962, estableció las definiciones básicas. Estas definiciones fueron incorporadas más tarde en el Seminario para Centro América y Panamá (1963). El Manual sobre Presupuesto por Programas de la Subdirección Fiscal y Financiera de Naciones Unidas reproduce estas definiciones.

La mayoría de los países latinoamericanos ha incorporado la nomenclatura sugerida en las reuniones de expertos mencionadas. Cómo fruto de este esfuerzo se ha logrado la uniformidad dentro de las distintas reparticiones de los gobiernos.

Cabe señalar que las clasificaciones abiertas se han estructurado conforme a las necesidades combinadas de la planificación y del presupuesto, adaptándolas a las estructuras administrativas existentes. Esta solución limita, evidentemente, las posibilidades de análisis en materia de planificación presupuestaria, pues la organización administrativa suele ser irracional y hacer aparecer partes de programas dispersos dentro de la estructura institucional. Por ello, es conveniente un proceso posterior de reclasificación de programas a fin de organizarlos de una manera más lógica que facilite el análisis de planificación. Ello permitirá que se puedan diferenciar dentro de cada sector los programas más estratégicos o substantivos, de aquellos otros que son en realidad verdaderos insumos dentro de los programas sustantivos. En este, orden de ideas se proyecta introducir en el futuro en los planes anuales operativos del sector público una reclasificación analítica de programas, actividades y proyectos, organizados conforme a los requisitos mencionados.

3. Clasificación uniforme por objeto del gasto

A fin de facilitar las operaciones, presupuestarias de gasto y contabilidad, los países latinoamericanos han simplificado sus clasificaciones de gastos según el objeto. Como se sabe el presupuesto tradicional es fundamentalmente un presupuesto enumerador de ítems. A través de su desarrollo habíase ampliado enormemente el número de ítems y anarquizaba su presentación. Baste citar que un país latinoamericano estaba manejando antes de la introducción de una clasificación uniforme, alrededor de 4 mil ítems distintos, mientras otro definía el contenido y la naturaleza de cada partida en diez o más renglones cada vez que se presupuestaba o giraba la cuenta correspondiente.

Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido en los últimos 15 años clasificaciones uniformes, por objeto del gasto. En algunos casos la clasificación ha seguido las pautas de la clasificación económica, es el caso de Brasil y Chile, mientras en otros se ha incorporado la clasificación uniforme sugerida por el Instituto latinoamericano de Planificación Económica y Social que distingue 10 renglones principales. Hay países que han mantenido clasificaciones tradicionales, habiéndose limitado a simplificar más que a modificar sus patrones ya existentes.

4. Estructura de los programas presupuestarios

No existe todavía un patrón uniforme de presentación de los programas, actividades y proyectos, dentro del documento presupuestario. No obstante, se ha logrado una cierta uniformidad formal, de presentación dentro de ciertas áreas, dentro de América Latina. Por ejemplo, en Centroamérica, la mayoría de los países, ha dado una presentación más o menos uniforme a los programas.

En América del Sur, existen países que presentan sus programas en forma bastante desagregada y cubriendo todas las fases de la programación presupuestaria, desde aspectos generales de los programas, pasando por subprogramas, hasta llegar a las actividades, e indicando metas físicas a conseguir y costos unitarios. El país que parece haber desarrollado más esta metodología es Venezuela. En otro nivel se encuentran los presupuestos de Ecuador, Chile, Perú, etc., en los que se incluyen resultados a lograr y se miden costos, pero solamente llegando a nivel de sub-programas. En otra categoría, se encuentran países como República Dominicana, Bolivia y Paraguay donde la presentación se reduce más bien a elementos de carácter financiero, existiendo pocas identificaciones de resultado.

Hay otros países, como Brasil, donde el presupuesto por programas es más bien de carácter estadístico y la presentación se hace a un alto nivel. En cambio en otros, como la Argentina, se han abierto programas a un

nivel más bajo dentro de las direcciones generales de los ministerios y son por consiguiente detalles de actividades que desarrollan las instituciones. En el primer caso los programas equivalen más o menos a sub funciones, mientras en el segundo son prácticamente actividades de los organismos públicos. En resumen, cabe señalar, sin embargo, que aún queda mucho por hacer en lo que se refiere a encontrar un patrón más razonable de presentación de programas y actividades.

B. Avances en la introducción de herramientas para el análisis presupuestario global

A fin de lograr la coherencia de los planes y presupuestos a nivel macroeconómico, se han introducido clasificaciones globales de carácter analítico que permitan el estudio de la orientación del sector público, contrastándola con los requerimientos del plan global de desarrollo. Para el análisis global es necesario contar con clasificaciones sectoriales, funcionales y económicas de las transacciones del sector público.

1. Clasificación sectorial global

La clasificación sectorial global se basa en la identificación de sectores que se hace para fines operativos y reordena los sectores dentro de un esquema más amplio. Para estos efectos la clasificación ha de permitir identificar las grandes unidades de acción planificada. Estas unidades deben hacer posible la coordinación tendiente a poner en marcha las estrategias generales de desarrollo. Estas últimas están encaminadas, dentro de los planes de desarrollo, a fijar grandes propósitos y objetivos a las economías nacionales y debe mirar la secuencia con que estos propósitos han de cumplirse. La clasificación sectorial permite definir la responsabilidad de áreas de acción concretas en el cumplimiento de las estrategias.

En el caso de países en vías de desarrollo, el esfuerzo planificado procura sistematizar el gasto y las inversiones en torno a grandes cuestiones que estas economías deben resolver. Es preciso definir si, dado el estado de desarrollo en que se encuentra un país, es preferible gastar más en el desarrollo de la infraestructura (energía, transportes, comunicaciones, riego, colonización, agua y servicios básicos, etc.), o en el desarrollo de la producción (agricultura, bosques, pesca, industria, minería, etc.) o bien en el desarrollo de los recursos, sean humanos (educación, salud, trabajo y bienestar social, etc.) o recursos naturales (suelos, aguas, etc.), o en la ampliación de servicios generales como ser, administración, defensa, policía y justicia.

Las estrategias de desarrollo han de permitir fijar prioridades dentro de los grandes rubros mencionados, como asimismo dentro de los sectores integrantes de ellos. Resulta indispensable, pues, una clasificación sectorial en torno a la cual se sistematice la preparación y presentación de los planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Para esto es necesario, también, que la información estadística se separe conforme al esquema señalado. El presupuesto anual, como herramienta de planificación de corto plazo del sector público, debería también abrirse por sectores uniformes, definidos de la misma manera que en el sistema estadístico y en el sistema de planificación, para hacer posible la expresión clara de los planes de desarrollo en los presupuestos anuales. Sería conveniente del mismo modo, que la estructura del sector público se conforme a la sectorialización mencionada, de manera de hacer posible con mayor precisión la responsabilidad que cabe a cada unidad administrativa en la ejecución de los planes sectoriales correspondientes. Por último, la contabilidad fiscal de sistemas de controles y evaluación deberían estructurarse de acuerdo con el esquema sectorial.

Varios países latinoamericanos han comprendido la importancia que tiene la introducción de clasificaciones por sectores para facilitar la coordinación de planes, presupuestos, administración, contabilidad y control e información. Bolivia, por ejemplo, introdujo para el presupuesto 1965 la sectorialización de su presupuesto. Chile introdujo una clasificación sectorial para su presupuesto de inversiones en 1964. Panamá estableció una clasificación por sectores en su presupuesto para 1966. Uruguay en el de 1968, etc. Los países centroamericanos han introducido también clasificaciones sectoriales uniformes.

2. El análisis funcional

Para fines de política gubernamental, en su más amplio sentido, es conveniente utilizar una clasificación que muestre los grandes propósitos del Estado. La clasificación funcional ha sido diseñada con esta perspectiva. El esquema de clasificación por funciones sugerido por el Manual de Naciones Unidas ha sido adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos. Tal vez los únicos países que han introducido modificaciones en la agrupación de las funciones, sean Chile, México y Brasil; mientras todos los demás países siguen con pequeñas variantes la estructuración sugerida por el Manual.

3. Análisis económico

La clasificación económica de ingresos y gastos públicos tiene por objeto facilitar la naturaleza económica de las transacciones gubernamentales, con vistas a vincularla con los esquemas de cuentas nacionales. En este sentido,

facilitan el análisis macroeconómico y la coordinación global del nivel y composición económica en el gasto público dentro del plan y del presupuesto.

En materia de clasificación de ingresos, la mayor parte de los países separa los ingresos en corrientes y de capital, dando entre los primeros mayor detalle a los ingresos tributarios. Constituyen una excepción a esta regla las clasificaciones de Bolivia, Perú, que ordenan la información según los fondos existentes.

En materia de gastos, todos los países latinoamericanos preparan clasificaciones económicas, distinguiendo entre gastos corrientes y gastos de capital. En este sentido es notable la influencia que ha ejercido el Manual de Naciones Unidas como herramienta para uniformar internacionalmente las cuentas y gastos públicos.

C. Apreciación de conjunto sobre la coordinación de planes de desarrollo y presupuestos públicos

Mucho se ha discutido últimamente en América Latina acerca de la forma como estarían operando los mecanismos de coordinación de presupuesto y planes de desarrollo. Según algunos esta coordinación sería formal e incompleta, según otros, no obstante que pueda haberse logrado cierta coordinación en el documento presupuestario, en la ejecución presupuestaria se han contradicho los programas.

Conviene analizar la realidad de estas afirmaciones refiriéndose a los diversos niveles en que se produce dicha coordinación:

- i) A nivel de la base del sector público, (Ministerios, Direcciones Generales y Secciones), la coordinación de presupuestos, programas, proyectos y planes se produce de manera diferente según se trate de:
 - programas de operación, en los cuales los servicios a producir por el gobierno, contenidos en los planes, se coordinan con los presupuestos en el momento en que el Director de un programa, (o jefe de una Dirección General) llena los formularios para solicitar autorización de gastos y combina el diseño de metas con la asignación de recursos para alcanzarlos. Son el director de programas en cooperación con los jefes de sección, encargados de “actividades” quienes conjugan la labor de planificación y presupuestación a este nivel; a ambos les corresponde participar en dichos procesos. Es claro, por el contrario, que cuando un plan sectorial de desarrollo ha sido elaborado en los altos niveles de un ministerio, o por la oficina Central de Planificación, sin la

participación de los directores de programa, o actividades se produce gran dificultad para coordinar planes y presupuestos, pero cuando el proceso de planificación ha dado oportunidad a la base de la administración para participar en la confección de programas, esta coordinación se logra plenamente. Más tarde al agruparse los programas de operación dentro de un plan sectorial (Ministerio), los planificadores ministeriales pueden producir la coordinación a nivel de sectores;

- en los programas y proyectos de inversión, la coordinación se produce cuando el director de programa estudia y evalúa los proyectos, los armoniza, y los incorpora dentro de los respectivos programas. En numerosos países latinoamericanos los presupuestos públicos han recogido en su gran mayoría los proyectos incluidos en los planes de inversión, luego que comisiones especiales mixtas de las Oficinas de Planificación y Presupuesto han revisado uno por uno los proyectos incluidos en los planes.
- ii) A nivel, macroeconómico, la coordinación entre planes y presupuestos se logra a través de los Consejos Nacionales de Desarrollo (o Consejos de Ministros) cuando discuten el nivel y composición (económica y sectorial) del gasto público, recomendado por las Oficinas de Planificación de acuerdo con los planes de desarrollo, para ser expresados en el presupuesto fiscal del año siguiente. Son, pues, los organismos de planificación y de decisión política los que fijan la estructura del gasto y del ingreso público conforme a los planes establecidos, produciéndose así la coordinación a nivel macroeconómico. Aunque muchos países no han formulado planes anuales integrados, de hecho formulan pautas de distribución de gastos públicos, conforme a las políticas de desarrollo contenidas en los planes.
- iii) La coordinación de planes sectoriales con los presupuestos de las instituciones autónomas se produce de hecho al definirse la política de inversiones de estas entidades, no obstante que algunas de ellas carezcan de presupuesto por programas. Más aún, en la práctica los planes de expansión de la energía eléctrica, de los ferrocarriles, de los servicios de agua potable, de la vivienda, etc., suelen ser formulados por estas empresas e introducidos con mayores o menores modificaciones dentro de los planes generales de desarrollo. Es natural que las empresas públicas al elaborar sus presupuestos anuales, traten de reflejar en ellos sus proyectos de inversión, y por consiguiente, se produzca en su seno mismo, la coordinación de sus programas y proyectos con el presupuesto

anual. Es cierto también que algunas entidades descentralizadas suelen carecer de planes y políticas de largo plazo y que sus prioridades carezcan a veces de la racionalidad conveniente. Pero este hecho no autoriza a generalizar la afirmación de que no existe coordinación entre planes y presupuestos en aquellos entes públicos que no han adoptado la técnica de presupuestos por programas.

Sin embargo, la explicación anterior no permite decir en definitiva cual es el grado efectivo en que planes y presupuestos son coordinados. Se requiere toda una investigación en el terreno para llegar a conclusiones finales sobre la materia.

Resumen y conclusiones

La discusión anterior ha permitido mostrar los distintos esfuerzos que los países de América Latina han emprendido en los últimos diez años, con vistas a perfeccionar la programación y control de sus presupuestos públicos. Se han destacado las iniciativas tomadas para reflejar los lineamientos de los planes de desarrollo en los presupuestos anuales del sector público, tanto en el nivel de base de la administración, como en las decisiones intermedias y superiores.

Se examinó con cierto detalle cómo las reformas presupuestarias se han ido acompañando de la utilización de nuevos métodos de ejecución, contabilidad y control, procurando transformar en realidad lo programado.

Se enjuiciaron las reformas contables emprendidas, los métodos de programación de la ejecución de programas implantados, los sistemas de informes de progresos establecidos, las reformas de organización realizadas, etc.

Todos los esfuerzos descritos son, por cierto, susceptibles de mejoras y de ampliaciones a esferas crecientes dentro del ámbito del sector público. Las tareas en esta dirección que habrán de emprenderse en los próximos años, podrían resumirse así:

- i) Para fines de programación y control, es aconsejable extender gradualmente la aplicación de la técnica de presupuestos por programas a todo el sector público. La formulación de un presupuesto combinado único, acompañado de estados consolidados, podría hacerse separando las entidades que prestan servicios que no se transan en el mercado, de aquellos que venden

bienes y servicios en el mercado. Para ello, se podría dividir el presupuesto del sector público en:

1. Presupuesto del Gobierno Central
 - Presupuesto del Gobierno Central
 - Presupuesto de los organismos descentralizados
 - Presupuesto de los gobiernos locales
2. Presupuesto de las empresas públicas
 - Presupuesto de las empresas industriales y comerciales
 - Presupuesto de las empresas financieras

Estos presupuestos deberían presentarse en un documento integrado, incluyendo los presupuestos respectivos de ingresos.

- ii) La aprobación reciente de planes de desarrollo en cada uno de los países latinoamericanos, hace necesario establecer una clasificación por sectores de actividad uniforme que permita identificar la estructura de presentación de los presupuestos y la de planes de desarrollo y de inversiones públicas.

Con esta clasificación sería fácil determinar el gasto por sectores, por ejemplo: gasto agrícola, o industrial, consolidado del sector público, y evaluar los programas de cada sector.

- iii) Es conveniente además del enfoque sectorial e institucional, la presentación de un corte regional de ingresos y gastos públicos. Esta óptica permitiría estudiar las relaciones fiscales entre centros polarizados y regiones periféricas cuantificándolas convenientemente, de manera de hacer posible una mejor orientación de las inversiones espaciales atendiendo a las características de las regiones polarizadas, homogéneas o programadas.
- iv) La puesta en marcha de los planes de desarrollo y de inversiones, requiere la “presupuestación” de aquellos planes para todo el período de su ejecución.

A fin de asegurar el cumplimiento de dichos planes, en la parte que corresponde al sector público, es recomendable la incorporación en el documento anual, de proyecciones plurianuales del gasto y financiamiento a fin de tener una perspectiva de los compromisos asumidos y garantizar fondos a los proyectos hasta su terminación. Se recomienda que se incorporen a los formularios de peticiones de gastos, las columnas informativas para los años correspondientes.

- v) Es conveniente la implantación adaptada de la técnica de presupuestos por programas al presupuesto de ingresos, creando de este modo un instrumento para dirigir la percepción y fiscalización de los tributos, y para coordinar los efectos del impuesto con los efectos de los programas de gastos, apreciando así el impacto conjunto de la estructura de ingresos y gastos sobre el nivel de precios, la estabilidad monetaria, la distribución del ingreso y la aceleración del crecimiento.
- vi) Es indiscutible que la planeación de los procesos para ejecutar y controlar las metas postuladas en los programas presupuestarios son aún muy rudimentarias. Cada país debería estudiar en algunos sectores estratégicos la posibilidad de aplicar métodos adaptados de programación lineal y determinar el “camino crítico” para el cumplimiento satisfactorio de los resultados propuestos y utilizar además, cuando convenga, el método PERT.

Los métodos mencionados podrían ser aplicados con ventajas en sectores como transportes, proyectos industriales, y otros.

- vii) En este sentido, es necesario intensificar los esfuerzos para lograr una reforma contable que haga posible que la contabilidad, tanto presupuestaria como patrimonial, refleje los resultados de los programas y proyectos.

Sería aconsejable la introducción combinada de planes anuales, presupuestos por programas y contabilidad de costos en las empresas públicas.

- viii) Es conveniente que todos los años se haga, para fines informativos y de coordinación, una consolidación de los presupuestos del sector público de los diferentes gobiernos de los países latinoamericanos, a fin de estudiar la asignación de recursos que se vienen realizando a través del gasto público en cada país, y verificar su contribución al proceso de integración latinoamericano, especialmente en sectores como infraestructura e industrias básicas. En este sentido, los esfuerzos que viene realizando Centroamérica para formular un presupuesto centroamericano son una auspiciosa experiencia.
- ix) Se ha podido observar en los países, la necesidad de completar la muy valiosa información que contiene el documento presupuestario por programas, con un análisis económico de la política y programación implicada en dichos presupuestos, haciendo ver los impactos que derivan de la estructura de ingresos y gastos públicos sobre el sistema económico.

Se sugiere que cada país prepare un informe económico anual del presupuesto con el propósito indicado, adjuntando la información estadística de base, y que las contralorías preparen sus balances anuales y los informes financieros por programas y clasificados analíticamente en documentos verdaderamente explicativos y accesibles.

- x) Los gobiernos del área han hecho valiosos esfuerzos por mejorar la capacitación de su personal técnico en presupuestos. No obstante, como los verdaderos ejecutores de los programas, actividades y proyectos son los ejecutivos del sector público, parece conveniente extender el entrenamiento a través de mesas redondas, conferencias, cursos, manuales, etc. a los ejecutores de programas y proyectos, capacitándolos para un mejor diseño y programación de metas, de asignación de recursos y de planificación de procesos productivos de servicios y/o bienes.
- xi) En muchos países latinoamericanos no existe una moderna legislación orgánica presupuestaria que regule el proceso de programación, presentación, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Es altamente recomendable la modernización de la legislación presupuestaria, a fin de posibilitar la permanencia y continuidad de las prácticas presupuestarias iniciadas con las reformas emprendidas.
- xii) Es conveniente la preparación de planes operativos anuales, como expresión de corto plazo de los planes de término mediano y largo. A fin de coordinar los planes operativos con el presupuesto fiscal procedería sectorializar uniformemente el presupuesto y el plan, y distinguir dentro de cada sector los programas substantivos de aquellos otros que representan servicios adjetivos. Esto facilitaría el análisis de la coordinación entre planes y presupuestos, aspecto central en las reformas presupuestarias ya iniciadas.

Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina



Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972



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

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

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

Introducción

El análisis de la instalación, la evolución y las perspectivas de los procesos de planificación en América Latina, resulta verdaderamente complejo. No es independiente de un análisis simultáneo del contexto sociopolítico en el que se desenvuelven dichos procesos, Y en este sentido se presentan numerosas dificultades. Existe en general coincidencia en que la evolución económica latinoamericana tiene un escaso dinamismo, insuficiente para dar solución a numerosos problemas de crecimiento y desarrollo, y en que más bien va generando otros nuevos, algunos de ellos muy agudos, precisamente por la falta de velocidad o ausencia de ciertas transformaciones.

Si la evolución de los procesos de planificación se mira desde este ángulo, se podría concluir que esos procesos no rindieron los frutos esperados y el juicio que se emitiría sobre su evolución — y aún sobre sus perspectivas— sería negativo. Pero, ¿hasta qué punto la planificación ha sido un factor esencial en el insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas?

Son más bien otros los factores determinantes que impidieron el desarrollo y afectaron además al propio proceso de planificación. Si la planificación no fue un factor determinante de la evolución económica, aunque ésta no haya sido satisfactoria, ello no indicaría un alcance muy reducido de los procesos de planificación.

Así pues, el tema en cuestión puede encararse desde distintos puntos de vista, a los que no serían ajenas las opiniones políticas y las posiciones ideológicas de quienes enjuician a la planificación en la actualidad. Debe insistirse por tanto en que este es un análisis difícil, delicado, y que no

cuenta con toda la investigación sistemática necesaria para dilucidar algunos de sus aspectos más controvertidos.

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

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

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

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

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

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

Hacia fines de los años cincuenta y comienzos del decenio pasado la mayoría de los países latinoamericanos —y por lo tanto la región en su conjunto— experimentaban ya un fuerte crecimiento demográfico que para el período 1950-60 significaba una tasa media de crecimiento anual de la población total de 2,8 por ciento, superior a las de las décadas anteriores y la mayor del mundo. Al mismo tiempo, ese crecimiento demográfico iba acompañado de un fenómeno de éxodo rural que, surgido en épocas anteriores y prolongado hasta el presente, revelaba ya cifras alarmantes. El crecimiento de la población aglomerada (localidades de 20 mil o más habitantes) alcanzaba una tasa media anual de 3.6 por ciento en el período 1930-40, de 4.5 por ciento en 1940-50 y de 5.4 por ciento en el período 1950-60.

Este fenómeno de causas complejas y cuya dilucidación ha merecido muchos trabajos en América Latina, trajo consecuencias variadas sobre el clima económico de sus países. Entre otras se destacan, la necesidad de asignar ingentes recursos a mejorar la infraestructura urbana, intento no logrado plenamente y que se tradujo en numerosos tipos de déficit en viviendas urbanas, electrificación domiciliaria, previsión de agua potable y otros servicios. Además, la concentración de la población en las ciudades, unida a otras causas, incide notablemente en las aspiraciones de la comunidad que comienzan a presionar sobre el sistema productivo y en especial sobre el sector público, elevando la demanda de los servicios mencionados y, por sobre, todo, requiriendo la disminución del desempleo, que en el caso de las áreas urbanas tiene connotaciones particulares en lo que se refiere a la capacidad de consumo de las masas y a la generación de tensiones sociales.

Este problema, uno de los más graves que sufren los países latinoamericanos, se agudiza cada vez más. Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento para el conjunto de América Latina de la desocupación abierta fue de 3.5 por ciento acumulativo anual, mientras que la correspondiente a la fuerza de trabajo fue de 2.8 por ciento. En 1960 el porcentaje de desocupados equivalentes respecto a la fuerza de trabajo total fue de 25.7 por ciento.

Este desempleo producido por el éxodo rural y por el insuficiente dinamismo de la economía para poder absorber el necesario empleo productivo en la industria y elevar la demanda efectiva de bienes provenientes de la agricultura robusteciendo ese sector y haciéndolo más apto para retener población, estaba vinculado a la fase de crecimiento por la que atravesaban numerosos países latinoamericanos.

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

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

Un efecto semejante tiene el proceso inflacionario. Este se manifestaba alrededor de 1960 de forma variada como se verá a continuación, pero es posible afirmar que la presión inflacionaria era generalizada y a veces contenida mediante severas políticas restrictivas y a costa de someter a grupos sociales a situaciones que generaban tensiones graves. Los países de América Latina con pocas excepciones estaban sometidos a una inflación incontrolada o a una política de contención de la misma que repercutía desfavorablemente en el logro de objetivos necesarios para su desarrollo. El fenómeno de aumento de los precios en América Latina hacia 1960 se manifestaba de la forma siguiente. Argentina y Brasil, en el período 1956-63 presentaron una tasa media de crecimiento anual de los índices de precios al consumidor superior al 35 por ciento, llegando en algunos años a más del 70 por ciento. Chile y Uruguay tenían

en el mismo período una tasa media superior al 23 por ciento, alcanzando tasas anuales del orden del 50 por ciento Colombia y Bolivia entre el 13 y el 19 por ciento, y en 1957 el segundo país sobrepasó el 100 por ciento. En el resto de los países dichas tasas fueron inferiores al 9 por ciento pero a no dudarlo, muchos de ellos estaban sometidos a fuertes tensiones.

Todas estas características que se han expuesto en forma sucinta en los párrafos anteriores —y valga repetir que constituyen sólo un esbozo muy general del clima económico imperante cuando se instalaron los mecanismos de planificación en América Latina— se reflejan en un ritmo de crecimiento muy lento, de aproximadamente 1.9 por ciento del PBI por habitante en el período 1955-63, según estimaciones de la CEPAL y en una distribución del ingreso francamente desigual (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN CONJETURAL DEL INGRESO, 1960

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría	Proporción del ingreso personal total percibido por la categoría	Promedio del ingreso personal anual por habitante	
			Relación porcentual con el promedio general	Dólares
	(en porcentajes)			
I	50	16	30,0	120
II	45	51	110,0	400
III	3	14	470,0	1 750
IV	2	19	950,0	3 500
Total:	100	100	100,0	370

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

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

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

también socio-político que afectó profundamente a las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación.

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

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

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

A los organismos de planificación de América Latina se les ha encomendado en sus pocos años de existencia una gran cantidad de funciones. Por ser tantas se hace necesario clasificarlas y seleccionar entre ellas las más importantes. El solo recuento de las tareas asignadas permite extraer algunas conclusiones que orientarán su ordenamiento. En primer lugar, llama la atención que se haya encargado la solución de problemas extremadamente difíciles y amplios a organismos recién creados, y que no poseían experiencia previa en los temas a tratar. Esto muestra que no basta con clasificar funciones. Tanto o más importante es explicar el porqué de tal asignación de tareas y ese será uno de los objetivos de estas páginas. Si las funciones se ordenan cronológicamente se aprecia a simple vista que se amplían con rapidez, cubriendo campos que sobrepasan cada vez más lo meramente económico.

De aquí, que el orden de aparición de las funciones tiene importancia, pues se estima que algunas de ellas tienen su origen en el intento de cumplir otras tareas previamente asignadas. Por último, dado el alcance de algunas de esas tareas, su ejecución incluye como requisito el cumplimiento de otras más parciales, por lo que parece razonable concentrarse en las funciones que por su carácter global sean capaces de encuadrar al resto.

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

El examen de las circunstancias socio-económicas existentes en el momento de aparición de las oficinas de planificación, indica que en esa primera etapa el sistema político estaba presionado por el surgimiento de una cantidad de fenómenos para los que no se tenía ni una respuesta clara ni experiencia previa en su tratamiento. En muchos países se iba agotando la etapa de crecimiento hacia afuera. Asociados a esta situación, surgían problemas de coyuntura agravados por los efectos de la postguerra, tales como la dificultad de abastecimiento y los déficit del sector público. Por otro lado, en algunos países comenzaba y se acentuaba en otros un importante proceso de urbanización. En general, los países enfrentaban una crisis que no admitía ni el repliegue económico con inmovilidad política, ni soluciones tradicionales basadas principalmente en medidas monetarias y financieras.

Para afrontar ese desafío el sistema político tenía dos opciones fundamentales:

a) promover la actuación espontánea de los grupos sociales y económicos que detentaban el poder a través de los mecanismos de mercado, o b) utilizar la capacidad de intervención de la administración pública en la forma tradicional. Ambas opciones eran incapaces o insuficientes por sí solas para abordar los nuevos problemas. Se recurrió en lo esencial a una ampliación de las funciones gubernamentales. De esta ampliación cualitativa surgieron, a su vez, importantes tareas que se les asignaron a los organismos de planificación que se estaban instalando.

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

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

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

Las características de la situación económica de postguerra no hacían posible conseguir condiciones mínimas para que los mecanismos de mercado resolvieran los problemas planteados. El ambiente económico propio del final de una etapa de crecimiento no era el más propicio para que la libre iniciativa produjera las modificaciones, en especial de infraestructura, que requería e nuevo estilo económico. La incertidumbre de las crisis tiende a concentrar la libre iniciativa en actividades de muy corto plazo, que minimicen los riesgos, incluidas las operaciones especulativas. Por último, es muy difícil efectuar el “cálculo económico” que requiere la operación del mercado, especialmente en los casos de mediano y largo plazo, sin que él incluya probabilidades de error tan grandes que lo invalida como herramienta práctica.

En el caso que preocupa, el cálculo económico era entorpecido además por factores como el desconocimiento de la tecnología de mucha de las actividades industriales que se vislumbraban como solución, y el hecho de que los tamaños de mercado consistentes con las escalas de producción tecnológicas eran bastante mayores que los existentes y su ampliación requería medidas que superaban las posibilidades de cada productor particular o que eran propias de la política arancelaria del gobierno.

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

En este primer período el Estado asume una gran responsabilidad y asigna parte importante de ella a la planificación. Es así como surgen planes y se diseñan políticas sectoriales, en especial de electrificación, industria básica e infraestructura de transportes. Además, se intenta manejar la balanza de pagos, el presupuesto del gobierno y la política financiera con criterios ajenos a los mecanismos de mercado.

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

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

Enfrentados los organismos de planificación al cumplimiento de las tareas antes enumeradas, tuvieron una respuesta que resultó extraña y novedosa para el sistema político. Es lógico imaginar que este último esperó de los planificadores una solución parecida a la que habían brindado en su época los “financistas” o los ingenieros que construyeron grandes obras públicas. Es difícil saber hasta dónde se toma conciencia de la naturaleza del problema planteado a la planificación. Lo que sí se conoce es el tipo de respuesta que ésta brindó. A poco andar, y en el intento de cumplir sus primeras tareas, la magnitud y las implicaciones de los problemas planteados llevó a la elaboración de estudios que intentaron describir el sistema económico en conjunto de forma tal que todos los problemas aparecieran vinculados entre sí. Pero además, asociaban estos problemas a otras variables que muchas veces tenían que ver con el propio sustento del sistema político. Ejemplos de estos intentos son los análisis que pretendieron tratar como un todo la política industrial, la agraria, la situación presupuestaria y la balanza de pagos. Los objetivos a alcanzar se solían resumir en variables de síntesis tales como el crecimiento del producto bruto interno, con lo que se quería reflejar el tipo de expansión que, además de incrementar el bienestar general, tendía a superar definitivamente los factores que habían originado las crisis del sistema.

Estas preocupaciones plantearon a su vez nuevas tareas a la planificación. Una de ellas fue la necesidad de dar orientaciones de carácter general y a plazo mediano y largo a la economía. La naturaleza de los

problemas percibidos por los organismos de planificación exigía soluciones diferentes a las requeridas por problemas de corto plazo o de carácter sectorial. Ellas implicaban transformaciones del sistema en su conjunto que no se podían materializar sino en periodos largos y a condición de que se movilizaran conjuntamente grandes cantidades de instrumentos de política económica. Resultado del intento de cumplir tan ambiciosa labor de orientación fue el surgimiento de los planes globales de mediano y largo, plazo.

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

Las deficiencias del sistema estadístico son también fáciles de explicar. Las oficinas de estadística respondían a la acción previa del sector público que requería escasa y distinta información. No cuesta imaginar el déficit de datos que se produce cuando se pasa de las habituales actividades administrativas del Estado al intento de planificar la economía.

Tal era el cambio, que muchas veces la solución consistió en crear una nueva tarea para los mecanismos de planificación consistente en montar sistemas de contabilidad nacional. Como resultado de este esfuerzo se produjo un aumento sustantivo del conocimiento estadístico de los países latinoamericanos.

Todas las funciones hasta aquí enunciadas evolucionaron bastante en los últimos años. A medida que se consolida la fase de crecimiento hacia adentro se acentuaron los fenómenos que dieron origen a las nuevas tareas del Estado. La industrialización debió abordar actividades cada vez más difíciles de instalar, tanto por las dificultades tecnológicas como por el monto de capital por planta. El proceso de urbanización se acentuó en la mayoría de los países y pasaron a tener estatus político los problemas derivados de las deficiencias en los campos de salud, vivienda y educación.

Esto originó nuevas presiones sobre los mecanismos de planificación, complicando y ampliando las tareas previas. De estas presiones surgieron los intentos de planificar los llamados sectores sociales y de incorporar a los planes de mediano y largo plazo. Una interpretación que abarque lo social y lo político.

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

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

Se ha examinado hasta aquí un conjunto de funciones de los mecanismos de planificación sin comentar el grado de éxito que se alcanzó en su cumplimiento. Más adelante se hará la evaluación correspondiente. Sin embargo, cabe hacer ahora una reflexión general. Si se medita acerca de la magnitud de las funciones planteadas, se convendrá en la imposibilidad de haberlas materializado en el corto período de unos quince años. En la mayoría de los casos hubo un cumplimiento más formal que real de las tareas encomendadas.

Por otro lado, es indudable que los avances logrados —aún en el mero plano formal— constituyen una infraestructura que ha rendido ya frutos de gran valor, entre ellos —y a modo de ejemplo— el mejor conocimiento, de la realidad de los países, los cambios en los enfoques de numerosos problemas en los medios universitarios y la transformación del sector público que —aunque todavía defectuosa en muchos sentidos— es hoy capaz de abordar tareas que hace quince años hubieran parecido imposibles e incluso utópicas.

3. Evaluación de las primeras experiencias de planificación

En los últimos años ha cundido un sentimiento de desaliento en América Latina con respecto a la planificación. Han surgido numerosas críticas que afectan desde el concepto de planificación hasta detalles de la operación de los mecanismos que la conforman. Es por tanto difícil evaluar los aspectos positivos y negativos de esta actividad en los países latinoamericanos sin antes considerar las críticas más importantes. Entre esas críticas se recogerán

sólo dos, que son las más comunes y lo suficientemente generales como para contener el resto o para relegar otras a un plano secundario.

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

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

Como se ve, las dos críticas expuestas son de fondo: a la planificación como instrumento guía de las transformaciones y al sistema social y político como sustentador de una estructura de poder. Ambas críticas se fundamentan en otorgarle atributos a la planificación que no le son propios. Con respecto a la primera, parece increíble que se haya supuesto que un pequeño grupo de técnicos iba a conseguir en períodos relativamente cortos lo que un sistema social y político no había logrado en decenios. Es justo reconocer que, en una primera etapa, muchos planificadores parecían tener esa impresión, o al menos en los planes se reflejaba un exagerado optimismo. En todo caso, la actitud y el fundamento de la crítica parten del supuesto de un mecanismo de planificación por encima del sistema político institucional y no como parte de él.

Tampoco parece razonable suponer —y así se hace en la segunda crítica— que unos mecanismos de planificación con escasa o nula experiencia inicial y dotados de poco personal, fueran capaces, aunque

contaran con todo el poder, de resolver los profundos y reales problemas que se le plantearon al sistema socio-político.

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

a) Aspectos positivos

Entre los aspectos positivos cabe subrayar el aporte hecho por los organismos de planificación en el esfuerzo destinado a crear una interpretación del proceso de subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos. Pocas veces se destaca la magnitud de esa tarea, las dificultades que se tuvo que encarar, los grandes progresos logrados en esa materia y lo imprescindible que resulta como primera etapa del proceso de planificación. Se han registrado significativos avances desde las primeras tensiones sociales y problemas económicos de post-guerra que hicieron meditar acerca de la situación de los países, hasta los presentes conflictos internos y externos del área, que se discuten hoy: en un marco general de referencia aportado en gran parte por los planificadores. A partir de las primeras interpretaciones de CEPAL son innumerables los trabajos de base aportados por las oficinas de planificación. Van desde las informaciones esenciales que ayudaron a conformar los indicadores que precisaron los niveles de insuficiencia en que se debatía gran parte de la población, hasta planes que intentan diseñar políticas coherentes para campos tan dispares como la política monetaria externa y los llamados sectores sociales (salud, educación, vivienda). En medio se encuentran las primeras investigaciones de los sectores agrícola e industrial, las evaluaciones del sector público, el análisis de la política financiera, los estudios de los más importantes proyectos materializados en los países, la cuantificación de las discrepancias regionales, etc. La mayoría de los programas políticos que hoy se plantean como salidas a los problemas de América Latina se apoyan en gran medida en las interpretaciones elaboradas por las oficinas de planificación y plantean como problemas básicos los identificados en los planes. Si bien es necesario reconocer que identificar, investigar y relacionar problemas entre sí no significa resolverlos, no es menos cierto que sin esta primera etapa los esfuerzos para avanzar se asemejan a un vuelo a ciegas.

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

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

En general, es hoy común que se preparen planes en diferentes sectores, tales como el agrícola, el industrial, el de transporte, el de la electricidad, etc. En la mayoría de los casos se dispone de un mínimo

de personal entrenado para identificar y evaluar proyectos. Además, se comprende la necesidad de calcular ventajas y costos indirectos tales como el efecto neto sobre la balanza de pagos y la ocupación. Todo esto permite afirmar que el sector público está hoy mejor capacitado que hace varios quinquenios y que se puede confiar en él para abordar actividades que hasta hace poco no se le hubieran asignado.

Por último, otro aspecto positivo es la estabilidad que han adquirido las oficinas de planificación. A pesar de las críticas, comienzan a sobrevivir a las mayores crisis políticas. Es cada vez más difícil encontrar gobiernos que se resignen a no contar con un plan que oriente su acción. Asimismo, en los principales ministerios comienzan a sustentarse oficinas sectoriales o regionales de planificación. Todo esto es de gran importancia, pues cabe prever que en un futuro no lejano será posible contar con mecanismos de planificación capaces de superar uno de los principales aspectos negativos: la falta de vinculación entre los organismos de decisión y aquellos otros encargados de la ejecución de las políticas.

b) Evaluación crítica

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

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

Resulta cómodo y hasta injusto puntualizar críticas y señalar vacíos en la evolución de los procesos de planificación después de 15 años de estudios y análisis, sin advertir que el esfuerzo pionero de quienes han iniciado esta tarea en la región ha tropezado con una serie de obstáculos que hoy día parecen evidentes, pero que en los inicios de la planificación latinoamericana eran muy difíciles de prever. Se trata, en primer lugar, de una tarea de gran complejidad, que encierra problemas teóricos y metodológicos serios, algunos de los cuales no están resueltos aún en la actualidad. En segundo lugar, comprende problemas relacionados con los grupos de poder económico y político, porque de una u otra forma la planificación plantea diagnósticos y establece trayectorias de variables que afectan los intereses de tales grupos. En consecuencia, no es extraño que la polémica sobre su legitimidad se haya presentado al discutir e implantar las políticas económicas que pretendían concretar las intenciones básicas de los primeros planes.

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

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

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

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

Probablemente una de las deficiencias más notorias de los primeros planes haya sido la forma en que fue considerada la política económica y social. En efecto, aquéllos contenían gruesas intenciones sin llegar a la identificación de medidas concretas. Es más, planificación y política económica han llegado a concebirse como disciplinas independientes aunque complementarias en el

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

ii) La consideración del corto plazo

Vinculado estrechamente al punto anterior, parece conveniente plantear como otra deficiencia de la implantación de la planificación la casi nula consideración del corto plazo. En efecto, los planes estaban referidos esencialmente al mediano y largo plazo y se pensaba que estos esfuerzos conformarían un marco de referencia claro para la adopción de decisiones en el corto plazo. La gestión gubernamental está condicionada esencialmente por las presiones de la política contingente. El principal objetivo de un gobierno es sustentarse como poder, y en el mediano y largo plazo no es fácil encontrar argumentos convincentes para la movilización de las clases sociales y los grupos de poder. Es en el corto plazo en el que se concreta la conducción de la política económica y social. Muchas veces los gobiernos sacrifican los objetivos de más largo alcance a la solución de los problemas de la coyuntura. Es pues de fundamental importancia que los planes a plazos medios y largos tengan un sólido sustento en ciertos aspectos de los diagnósticos económicos y sociopolíticos que condicionan con más fuerza el corto plazo. Hubo pues una atención menor a los aspectos no económicos del desarrollo y preocupó más la factibilidad técnica a mediano y largo plazo que los análisis de viabilidad política en lo inmediato.

iii) La inamovilidad de los planes

Desde un comienzo los planes no se consideraron como planteos rígidos, sino sujetos a modificaciones toda vez que sucedieran cambios significativos no contemplados en su diseño y que el plan debía incorporar.

Se concebía, pues, un proceso continuo de reformulaciones. Lo cierto es que estas consideraciones no se tradujeron en una acción en este sentido por parte de las oficinas de planificación. Se utilizó el expediente de los planes bienales o anuales para realizar algunos ajustes, pero sin llegar a que las discusiones profundas y continuas de los planes a los diversos plazos, constituyera una tarea permanente del organismo de planificación.

iv) La organización institucional

Una preocupación dominante en los primeros años fue la ubicación de la oficina central de planificación en la pirámide organizativa del sector público y en algunos casos las relaciones formales con otras instituciones. Pero no se profundizó en el análisis de cómo debían alterarse las funciones de importantes organismos de la esfera pública al insertarse en un proceso de planificación. Para citar sólo un ejemplo: quedó fuera del análisis cómo debía alterar su funcionamiento un Banco Central, cuyos procedimientos estaban respondiendo, en la generalidad de los casos, a situaciones bastante diferentes a las que los mismos planes pretendían alcanzar. Más aún, las técnicas utilizadas no facilitaban resolver este problema institucional, pues no permitían establecer con claridad la relación entre las trayectorias de las variables físicas proyectadas en los planes, y las políticas monetaria, cambiaría, de precios, salarios, etc.

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

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

vi) El grado de detalle de los planes

Evidentemente, la carencia crónica de información estadística y la disponibilidad de métodos de cómputo convencionales, ha determinado en gran parte la utilización de instrumentos casi exclusivamente macroeconómicos. No se puede trabajar en el corto plazo sin un elevado grado de detalle; la adopción de decisiones lo exige para hacer posible la identificación de los instrumentos de política económica con las variables específicas sobre las que actúan. A modo de ejemplo los planes suponían

precios constantes y no fueron complementados con la introducción de precios variables; su consideración habría requerido un mayor detalle en el tratamiento de las principales variables y la utilización de técnicas menos globales y más flexibles.

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

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

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

4. Evolución reciente de los procesos de planificación

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

A medida que las expectativas de vastos grupos sociales se van haciendo sentir en forma de vehementes demandas por alcanzar mejores condiciones de vida, y conforme los gobiernos deciden encarar estas presiones, se va tornando cada vez más difícil la conducción de la actividad socio-económica. Las restricciones que existían al comenzar la planificación se vuelven cada vez más drásticas y se agregan otras que exigen mayor racionalidad en la gestión gubernamental. Se toma conciencia acerca de

la ventaja de disponer de un marco de referencia a largo plazo, en el que aparezcan explícitos los objetivos y las metas que garantizarían la coherencia necesaria en la adopción de decisiones. Por otra parte, parece genuina la preocupación por el corto plazo, como un período que necesariamente está condicionando perspectivas más prolongadas. Un reflejo de estas preocupaciones es el hecho de que no pocos países han enfrentado la tarea de diseñar estrategias y planes de acción a largo plazo, y simultáneamente hayan considerado con una urgencia cada vez más grande el diseño de planes operativos anuales.

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

a) La política económica y social

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

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

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

b) Nuevas tareas de las oficinas de planificación

Del punto anterior se desprende con claridad un incremento significativo en las tareas de los mecanismos de planificación. Sin embargo, se han incorporado a sus funciones una serie de preocupaciones no menos importantes. En efecto, los últimos años se han caracterizado por una atención preferente a los problemas de la planificación regional, tanto en lo que toca a su discusión conceptual, como en lo que atañe a la preocupación misma de los gobiernos. Los grandes desequilibrios regionales que se observan en los países latinoamericanos han concitado el interés de incorporar la dimensión regional a los diagnósticos y a la discusión sobre las alternativas de políticas de desarrollo. En esas las oficinas cobran cada vez más importancia las divisiones o departamentos que encaran la planificación regional, como una forma de responder a las crecientes presiones de las regiones postergadas.

Otras tareas adicionales que asumen las oficinas responsables de la planificación son las referentes a los planes sectoriales. Si bien esta preocupación no es nueva, parece ser que en el último tiempo ha cobrado mayor importancia, sobre todo si se piensa en los llamados sectores sociales: educación, salud y vivienda. En los sectores directamente productivos surge la inquietud de diseñar planes más detallados. Además, la discusión sobre los grandes proyectos industriales, agroindustriales y de infraestructura básica está presente no tan sólo en los organismos financieros o técnicos de la administración pública, sino que se extiende a un ámbito más amplio, en el que los centros de decisión política consideran tales proyectos con más elaborados criterios.

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

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

La evolución reciente de los procesos de planificación muestra una inquietud evidente por lograr una estrecha vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación. Sin embargo, hay que reconocer que aún no se vencen ciertos obstáculos básicos del problema. En algunos casos se toman decisiones para formar comités de coordinación, pero no todavía como una función preeminente de los sistemas de planificación.

En efecto es este un aspecto complejo, porque implica hacer compatibles los ámbitos político y técnico, que tienen racionalidades distintas. Cabe destacar que en general esta acumulación de nuevas tareas no se ha visto acompañada del consecuente aumento de los recursos asignados a los mecanismos, planificadores, que carecen por lo común del personal necesario y no cuentan con presupuestos para extender su radio de acción.

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

Parece conveniente insistir en las complicaciones que significa el perfeccionamiento de los procesos de planificación. De los puntos

analizados anteriormente, en los cuales ha predominado la crítica, puede desprenderse una cierta sensación de desaliento. Muy por el contrario, la importancia de los problemas que encara la planificación —y el mayor conocimiento que sobre ellos se tiene— llevan al convencimiento de que se trata de una empresa trascendente, que requiere tiempo, mucho esfuerzo y, sobre todo, un claro compromiso gubernamental de asignarle responsabilidades y dotarla de recursos y mecanismos de influencia que le permitan desarrollar su potencialidad.

5. Las técnicas planificación

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

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

Los procesos de decisión que se inspiran en la planificación deben caracterizarse tanto por su capacidad de análisis de información como por la coherencia de las opciones que considera al poder político. Ambos requisitos implican la utilización de métodos que sobrepasan el uso exclusivo del sentido común.

Por consiguiente, exigen el empleo de conocimientos técnicos de gran potencialidad, lo mismo en el campo del manejo de informaciones, que en el de la compatibilidad de instrumentos, objetivos y supuestos. Sin embargo, todo este esfuerzo se desperdiciaría si estas técnicas no fueran capaces de considerar los problemas que preocupan a los encargados de la decisión. Como dichos problemas varían con el tiempo y son distintos en cada país, las técnicas no son transplantables. Requieren por lo menos ciertas adaptaciones. Si una técnica ha de ser útil, debe en primer lugar estar diseñada para resolver los problemas que atañen a un cierto sistema socio-económico. La asociación no es fácil y es común encontrar intentos de resolver un determinado problema de planificación con un método diseñado para otro tipo de situación. Cuando los países latinoamericanos

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

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

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

Se destacarán aquí los campos en que el desafío ha sido más intenso, tratando de evaluar los progresos logrados. Una de las mayores dificultades del proceso de planificación fue suscitada por la necesidad de detallar problemas, para desglosar no sólo los objetivos, sino también los instrumentos.

Son muchas las ventajas que así se obtienen. En primer lugar, es posible identificar objetivos competitivos que se esconden tras una meta global del tipo de las tasas de crecimiento así como los múltiples efectos de un instrumento de política económica. En segundo lugar, al hacer

explícitos los objetivos e instrumentos, la reacción de los agentes de política económica y de los grupos de poder es activa y no indiferente. Estas reacciones son las que deben evaluarse para juzgar la viabilidad de un plan. Finalmente, es más fácil requerir información con variables desagregadas que con agregadas, ya que exige un menor entrenamiento de quien proporciona los datos.

Por otro lado, llevar a cabo estas tareas presenta dificultades que provienen de la necesidad de considerar simultáneamente una gran cantidad de variables. Las técnicas de planificación hacen su mayor aporte en la solución de este problema. Recuérdese a modo de ejemplo una de las técnicas más conocidas. El potencial de análisis de un modelo de insumo-producto supera lo que puede lograr la mente más ágil. Pero existen problemas para los cuales no hay técnicas disponibles, y así como las clasificaciones e incluso el modelo mismo de insumo-producto requieren adaptaciones en cada país, hay otros campos —por ejemplo, el de la política monetaria y el de la política fiscal— para los cuales cada país debe crear sus propios métodos.

El progreso logrado en esta compleja materia es muy disparate. En la estructura industrial o en la proyección de la balanza de pagos se ha avanzado bastante, en tanto que la marcha ha sido más lenta en otros campos relacionados con los distintos instrumentos de política económica. De cualquier manera, hay una gran diferencia entre los modelos de 10 a 20 variables con que se trabajaba en los primeros planes y los modelos de centenares de variables con que se trabaja hoy en algunos casos.

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

En la esfera de los comportamientos el traslado de técnicas suele ser ineficiente. En efecto, la conducta de los sujetos varía no sólo en el tiempo sino también de país a país. Esto obliga a ser muy cuidadoso en la elección de los métodos apropiados. Otro problema que se genera en este aspecto es el de políticas que tienen —entre otras finalidades— la de cambiar los comportamientos. Es este el caso más común en los países que afrontan transformaciones profundas. Debido a ello, algunos países

latinoamericanos han tenido que incursionar en nuevas técnicas. Cabe destacar en este sentido el papel que desempeña la experimentación numérica, herramienta que parece ser de la mayor utilidad tanto en problemas de desagregación como de comportamientos y que ha logrado un progreso sostenido en los últimos tiempos.

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

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

Fue así necesario referir cada vez más las metas y los instrumentos a los grupos socio-políticos que condicionan su manejo. La clasificación de estos grupos, el análisis de su influencia sobre la presión por objetivos, el dominio que algunos poseen sobre instrumentos claves de la política económica, son aspectos que las técnicas tratan de incorporar poco a poco. De esta forma han surgido modelos matemáticos que intentan abordar el problema de las variables difícilmente cuantificables y que son las más comunes en el campo de la política y de la sociología. Todos los progresos anotados no se podrían materializar si no existiera el computador, instrumento capaz de resolver los modelos matemáticos de gran tamaño que están implícitos en los planteos hechos en párrafos anteriores. La difusión de su uso ha transformado la mentalidad de los expertos en técnicas de planificación. Con anterioridad éstos sabían que un modelo de más de 20 ecuaciones lineales y pocas incógnitas era difícil de resolver, y, por tanto, se autolimitaban en el planteo de variables y ecuaciones. Con la computación se abrió la posibilidad de resolver modelos con cientos de variables y ecuaciones (incluidos los no lineales), y mejoró la calidad del análisis. Por lo tanto, tienden a ser mayores los contactos entre los responsables de la decisión y los encargados de elaborar los métodos de planificación.

Finalmente, cabe hacer algunas reflexiones sobre ciertas críticas habituales al diseño y uso de técnicas destinadas al tratamiento de gran cantidad de objetivos e instrumentos, ante una diversidad de hipótesis alternativas. Generalmente, se los califica de sofisticados y excesivamente teóricos, y se afirma sobre todo que la preocupación por este campo desvía la atención de temas sustantivos de la planificación del desarrollo.

Esta crítica puede tener validez cuando estas técnicas no representan más que desagregaciones de instrumentos diseñados en otros centros y con otros propósitos. También podría tener validez si la preocupación fundamental se orientase hacia el exclusivo mejoramiento —e incluso el logro de un cierto preciosismo— de los instrumentos matemáticos.

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

6. Perspectivas de la planificación en América Latina

Se expondrán aquí algunos aspectos de las perspectivas de los procesos de planificación en los países latinoamericanos sobre la base de lo ya planteado acerca de la evolución de esos procesos.

En primer término, puede afirmarse que los procesos de planificación del desarrollo en América Latina han operado en un medio en que se observa una gran carencia de estudios básicos sobre la realidad económica y social de los países y sobre su dinamismo. El problema ha ido superándose y en aquellos casos en que los estudios resultaron imperiosos para poder actuar con un mínimo de racionalidad, fueron los mismos mecanismos de planificación los que tomaron a su cargo o impulsaron su realización. Ejemplos significativos son las investigaciones de tipo estadístico, las cuentas nacionales, las relaciones intersectoriales, la prospección de recursos naturales, etc.

Sin embargo, faltan estudios básicos para interpretar mejor la realidad latinoamericana, conocer con precisión el funcionamiento del sistema productivo, los motivos que determinan la conducta de los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, la distribución del ingreso y sus consecuencias sobre los medios para impulsar la formación de capital, y otros muchos aspectos. Al mismo tiempo, es posible afinar que la capacidad de investigación que hoy en día tienen los países latinoamericanos es superior a la de hace algunos quinquenios, y existe la firme impresión que esa capacidad seguirá creciendo.

Se conforma así un objetivo importante de la planificación: proponer tareas de investigación sobre la realidad y funcionamiento del sistema socio-económico a los medios universitarios y a otros centros de estudios.

Parece pertinente suponer que el mecanismo de planificación se constituya en un elemento catalizador y coordinador de esa capacidad de investigación, aunando esfuerzos y tratando que los temas y las líneas de

investigación abarquen aspectos que coadyuven a una mejor interpretación de la realidad nacional.

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

En las perspectivas de funcionamiento de los mecanismos de planificación tiene singular importancia evitar su alejamiento o divorcio de los centros de decisión del poder político y de la administración pública. Este aspecto tiene muchas facetas que se relacionan con la jerarquía institucional de esos mecanismos, el carácter puramente asesor que se le ha otorgado en la mayoría de los países latinoamericanos, el respaldo político de que gozan los directivos de la planificación, las modalidades propias de trabajo de sus equipos técnicos, etc. El alejamiento aludido tiene consecuencias indeseables sobre los planes y otras proposiciones que efectúan los mecanismos de planificación, desvinculándose de una realidad que puede modificarse muy rápidamente y dejar sin base objetiva a dichos planes y proposiciones. Para que ello no ocurra, la planificación no puede permanecer aislada de los problemas y de las soluciones de la coyuntura o del corto plazo, Pero la cuestión fundamental no es simplemente evitar el alejamiento. Tan importante como esto es asegurar que los mecanismos de planificación participen en los aspectos coyunturales de la política económica y social con una clara perspectiva del proceso de desarrollo, es decir, partiendo de una visión de la evolución del sistema económico y social en el largo plazo y de las etapas que deben

ir concretándose en plazos medios, Es así como la labor del mecanismo de planificación adquiere pleno sentido. El peligro de la participación de los mecanismos de planificación en los problemas coyunturales, ya sea mediante recomendaciones aisladas o armonizadas en un plan de corto plazo, es que no cuente, en el trasfondo de esas recomendaciones, con una política de desarrollo que debe sostenerse a través de los vaivenes de la acción inmediata. El mecanismo de planificación puede perder la función que le es específica y transformarse dentro de la administración pública en un servicio técnico más, sin agregar a la adopción de decisiones los elementos cualitativos que son característicos de una conducción económica planificada.

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

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

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

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

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

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

Difícil sería concebir —y menos aún en las condiciones actuales— un vigoroso proceso de desarrollo sin cambios profundos en el aparato técnico del Estado, cambios que se relacionan no sólo con los aspectos administrativos, sino también con la capacidad de generar vías factibles de solución para anticiparse a situaciones futuras, que podrían malograr el resultado de las

políticas, y para ir identificando nuevos puntos de apoyo que cimenten el proceso de desarrollo. La planificación debe ser vista desde este ángulo. Su vigencia en el futuro dependerá de que se considere —y al mismo tiempo se le imponga— su papel en la conducción económica y social, acorde con un enfoque de este tipo. El aparato técnico del Estado y, por lo tanto, el mecanismo de planificación se irán transformando así cada vez más en instrumentos icíneos para hacer frente a la vasta tarea que tienen por delante.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista *CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$ 30 para la versión en español y US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para la versión en español y US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 for both versions. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for the Spanish version and US\$ 60 for the English version.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, junio de 2012, 86 p.*
- ***Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean - June 2012, 80 p.***
- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012, 102 p.*

***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012*, 98 p.**

- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*, 162 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2012*, 154 p.**
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, 126 p.
***Latin America and the Caribbean in the World Economy 2011-2012*, 116 p.**
- *Panorama Social de América Latina*, 2012. 252 p.
***Social Panorama of Latin America, 2012. Briefing paper* 60 p.**
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, 198 p.
***Foreign direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011*, 184 p.**
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2012, 224 p.

Libros de la CEPAL

- 115 ***The changing nature of Asian-Latin American economic relations*, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2013, 196 p.**
- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p
- 114 ***China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.**
- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 ***Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 2011, 322 p.**
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 2011, 322 p.
- 105 ***Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.**
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 ***L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.**
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

***Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.**

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010.

***Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.**

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo Veintiuno, México, 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL / Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL / Mayol, Colombia, 2009.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural, OCDE / CEPAL, Chile, 2012.

***Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change*, OECD / ECLAC, Chile, 2012.**

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013, CEPAL / FAO / IICA, Chile, Octubre, 2012.

Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?, Alicia Bárcena y Narcis Serra (editores), CEPAL/SEGIB / CIDOB, Chile, 2012.

La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe, CEPAL / Naciones Unidas, 2012.

***Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*, ECLAC / United Nations, 2012.**

Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL / OCDE, 2011.

***Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development*, ECLAC/OECD, 2011.**

***Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement*, CEPALC / OCDE, 2012.**

***Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies*, Robert Devlin and Graciela Moguillansky, ECLAC / World Bank, 2011.**

Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo, CEPAL / SEGIB, 2011.

***Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento*. CEPAL / SEGIB, 2011.**

Cuadernos de la CEPAL

- 100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.
- 98 ***Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience***, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontin, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coordinadora), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 ***Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean***, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012*. Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año. Valor por ejemplar: US\$ 15.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

Since 2013, the Observatory appears once a year. Per issue: US\$ 15.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20. Per issue: US\$ 12.

Series de la CEPAL

*Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos y Prospectivos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Asuntos de Género (ex Mujer y Desarrollo) / Población y Desarrollo / Políticas Fiscales / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones/

A complete listing is available at: www.eclac.org/publications

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org



Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)

Ricardo Martner

Jorge Máttar

Compiladores

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha sido un actor clave en la producción y difusión del pensamiento de la CEPAL. En el marco de la conmemoración de sus 50 años de vida, se presenta esta compilación de textos de la década 1962-1972, en que se encuentran contribuciones destacadas a la esencia del pensamiento de la CEPAL, así como debates que le dieron cuerpo y sustancia al Instituto como centro de desarrollo de capacidades de los gobiernos de la región.

En la lectura de los textos se constata la vigencia de los análisis y propuestas de política, a cuatro y cinco décadas de distancia, así como las similitudes y diferencias en las discusiones sobre planificación y desarrollo en dos momentos de la historia latinoamericana separados por cinco decenios.

En esta antología nos concentramos en la primera década de labores del Instituto, no solo porque fue la que exploramos en primer lugar, sino principalmente porque la producción de esos años señaló el camino para los siguientes decenios, con piezas de gran valía por la calidad de los autores y sus contenidos, que abordaban con teorías, conceptos, análisis y evidencias los problemas y desafíos de la planificación cuando se instalaba en las agendas nacionales de la región.

Los documentos recogen la visión institucional de una época. En la selección se tomaron en cuenta la relevancia y utilidad de los textos para aportar insumos a la reflexión actual sobre la planificación y el desarrollo en la región. Recordemos que en la década de 1960 los países firmaron un pacto continental de cooperación para el desarrollo, inédito en ese momento, que proponía metas ambiciosas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional; es decir, los mismos objetivos y aspiraciones de la agenda de hoy.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)

www.cepal.org

Libros

C E P A L



Primera edición

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S1200845 • Diciembre de 2012

ISBN 978-92-1-221103-9 • N° de venta S.12.II.G.19

Copyright © Naciones Unidas 2012