

INT-0089

CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

Madrid, 21 a 25 de mayo de 1973

COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA



EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS
DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Presentado por la Comisión Económica para América Latina
y el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

INTRODUCCION

Evaluar los procesos de planificación económica y social de países en vías de desarrollo no es una tarea fácil. Muchos son los factores que intervienen en la eficiencia de ese proceso y su éxito está sujeto a contingencias imprevisibles y a variables de efectos aleatorios. Existe una tendencia a homologar el resultado del proceso de planificación con los logros del desarrollo, medidos, en general, según la evolución de indicadores macroeconómicos. ¿Es válido o posible realizar esa homologación? Las respuestas no son claras, pues si bien la planificación persigue una aceleración de la tasa de crecimiento, ésta puede alcanzar valores considerables sin que haya cambios significativos en la estructura socioeconómica de modo que el sistema productivo, las condiciones de los diferentes estratos sociales y las relaciones del país con el exterior puedan permanecer constantes o con variaciones de escasa importancia. Por otra parte, podría teóricamente considerarse el caso de un proceso de planificación que no persiguiera cambios profundos en la estructura productiva, sino que tendiera a mejorar y racionalizar las tendencias que "naturalmente" se dan en la evolución económica. En ese caso podría pronosticarse el éxito del proceso. Pero, ¿qué sentido tendría esa afirmación?

Podría también conjeturarse qué hubiera sucedido en un país que intenta y promueve un proceso de planificación, en la ausencia de ese proceso. Aunque interesante como especulación, el ejercicio carece, en la mayoría de los casos, de valor práctico y no derivan de él conclusiones concretas.

Cabe explorar el funcionamiento mismo de los procesos de planificación y la calidad de sus técnicas y procedimientos. Esto permite juicios más acertados siempre que no se circunscriban a los mecanismos de planificación y abarquen todo el ámbito en que la planificación se desenvuelve, para abordar también el grado de complementación o aislamiento que dichos procesos tienen con la esfera pública y con el sistema económico y social. Este es el espíritu que prende el presente trabajo. Las reflexiones, juicios y críticas que se hacen de la planificación en América Latina parten de la consideración esencial de que los mecanismos que la llevan a cabo no están por encima del aparato administrativo del Estado, sino que pertenecen a él, gozan de las virtudes y defectos que lo caracterizan, que suelen ser propios de la condición de subdesarrollo.

/Para efectuar

Para efectuar este trabajo se ha recurrido a la experiencia de la CEPAL y del ILPES, instituciones que tienen un gran conocimiento de los países latinoamericanos, de sus procesos de desarrollo y de sus actividades de planificación. En variadas oportunidades estas instituciones han elaborado estudios e informes sobre la situación de la planificación en América Latina, sus problemas, limitaciones y logros, cuya esencia se recoge en este documento para fundamentar sus apreciaciones ^{1/}. Además, se han considerado las principales discusiones y conclusiones más pertinentes del reciente Seminario de Planificación llevado a cabo en julio de este año en Santiago, al que concurrieron la mayoría de los responsables de la planificación en los países latinoamericanos, así como expertos especializados en esta materia. Por otra parte, con motivo de los trabajos preparatorios de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo, se han llevado a cabo encuestas en la mayoría de los países de la región en un intento de aclarar situaciones y tendencias recientes de sus mecanismos y procesos de planificación.

Cabe, sin embargo, aclarar que una evaluación de los mecanismos y procesos de planificación en América Latina, requiere de más investigación. Esta debe ser llevada a cabo país por país, pues las situaciones son muy particulares y revisten características propias. Además, como se dijo, deben abarcar aspectos técnicos y políticos; la estructura del poder y la conformación de las fuerzas sociales que maneja el Estado o que se enfrentan a sus decisiones, para llegar a juicios que tomen en cuenta la compleja variedad de factores que influyen sobre los procesos de planificación.

De todos modos, los alcances del presente documento se consideran de validez general para la mayoría de los países latinoamericanos, ya que se han analizado las situaciones más destacadas y se plantean los problemas que se estiman de mayor interés para el conjunto de países de la región.

^{1/} Estos documentos son: "La planificación en América Latina", E/CN.12/722; "Discusiones sobre planificación" ILPES, Siglo XXI, "La evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", INST/S.9/L.10; "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina", Cibotti y Bardeci. INST/S.9/L.8 "Síntesis preliminar de las discusiones" INST/S.9/L.13; "La planificación en el proceso de cambio", Sergio Molina, INST/S.9/L.3.

I. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA 2/

1. Medio en que se desarrolló

Aunque en el decenio de 1940 hubo diversos intentos de planificación en países latinoamericanos, se concretaron a la elaboración de planes de sectores económicos importantes o de aspectos de infraestructura, en especial transporte y energía. La formalización de las tareas de planificación económica en organismos de planificación, reconocidos como tales y ubicados en un elevado rango de la administración pública, puede situarse hacia fines del decenio de 1950 y comienzos del de 1960, sobre todo después de la Carta de Punta del Este. Las funciones que incumbieron a esos organismos corresponden al conjunto de problemas que caracterizaba al clima económico de la época, cuando la mayoría de los países latinoamericanos - y la región en su conjunto - experimentaban un acelerado crecimiento demográfico, (un promedio anual de 2.8 % 3/, para el período 1950-1960) que era más elevado que el de decenios anteriores y el más alto del mundo. Al mismo tiempo, se producía un fenómeno de éxodo rural, alcanzando el crecimiento de la población urbana 4/ tasas medias cada vez más elevadas 5/.

Este fenómeno, de causas complejas que ha merecido mucho estudio en América Latina, tuvo consecuencias variadas sobre la economía de estos países, entre ellas, la necesidad de asignar ingentes recursos a mejorar la infraestructura urbana. Este intento no fue logrado plenamente y se tradujo en numerosos tipos de déficit: de viviendas urbanas, electrificación domiciliaria, provisión de agua potable y otros servicios. Además, la concentración de la población en ciudades, unida a otras causas, influye notablemente sobre las aspiraciones de la comunidad, que comienza a presionar sobre el sistema productivo y en especial sobre el sector público. Aumenta la demanda de estos servicios y se exige la disminución del desempleo, que en las zonas urbanas tiene repercusiones especiales en

2/ Estos antecedentes corresponden a un extracto de los dos primeros capítulos del documento: "Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en América Latina" INST./5.9/L.10.

3/ Véase, Naciones Unidas, Crecimiento de la población urbana y rural del mundo 1920-2000, ST/SOA/Series A/44, pág. 30, cuadro 11.

4/ Localidades de 20 000 o más habitantes.

5/ 3.6 % en el período 1930-1940; 4.5 % en 1940-1950 y 5.4 % en 1950-1960 (tasas medias anuales).

/lo que

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 6/.

El desempleo, producido por el éxodo rural y por la incapacidad de la economía para crear nuevas fuentes de trabajo en la industria y elevar la demanda efectiva de bienes provenientes de la agricultura era característico del modelo de crecimiento a que se ceñían numerosos países latinoamericanos.

La fase de crecimiento hacia adentro, iniciada en muchos países de la región después de la gran crisis de los años treinta, estaba llegando a una situación crítica. La sustitución de importaciones, centrada en el establecimiento de industrias de tecnologías simples y de menor densidad de capital, se tornaba difícil; los desequilibrios de la balanza de pagos se acentuaban y en varios países se acentuaban las presiones inflacionarias. Todo esto repercutía desfavorablemente sobre sus objetivos de desarrollo, generaba graves tensiones sociales y se reflejaba en un ritmo de crecimiento muy lento del producto por habitante 7/ y en una distribución del ingreso francamente desigual 8/.

Las situaciones descritas explican las dificultades de los países latinoamericanos en elevar la tasa de formación de capital que también se vio constreñida a partir de cierto momento, por los servicios de una deuda externa creciente, generada por la condición desfavorable del balance de pagos con el exterior.

La síntesis hasta aquí expuesta, aunque incompleta, debe interpretarse como un conjunto de situaciones 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 prevalentes. 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 la condición de subdesarrollo, las grandes disparidades internas en lo que se refiere a la condición económica y social de los

6/ Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento de la desocupación abierta para el conjunto de América Latina fue de 3.5 % acumulativo anual, mientras que la correspondiente a la fuerza de trabajo fue de 2.8 %. En 1960 el porcentaje de desocupados con respecto a la fuerza de trabajo total fue de 25.7 %.

7/ Aproximadamente 1.9 % en el período 1955-1963.

8/ El 5 % de la población de América Latina recibía en 1960 el 33 % del ingreso total y en el otro extremo, el 50 % de la población obtenía sólo el 16 % del ingreso total.

/diferentes estratos

diferentes estratos de población, etc., conformaban un cuadro, ya no sólo económico sino también socio-político, que afectó profundamente las condiciones en que se iniciaron los procesos de planificación.

2. Principales 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. 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. Las funciones asignadas a las oficinas de planificación se ampliaron con rapidez, cubriendo campos que sobrepasaron cada vez más lo meramente económico.

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 a base del modelo primario de exportación. 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 en otros se acentuaba 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 hacer frente a esa coyuntura, el sistema político tenía en ese momento 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 estableciendo.

/La primera

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.

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 requerían las nuevas circunstancias. 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.

Era pues, necesario que el Estado asumiera un papel más activo y creara condiciones básicas para la nueva etapa de desarrollo tales como la construcción de plantas eléctricas, acerías, refinerías de petróleo y otras obras de infraestructura industrial capaces de sostener una industria liviana. La acción del Estado en este campo le abligó 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 y 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, en especial en el campo de la industria liviana. Al asumir el Estado nuevas e importantes responsabilidades, asigna parte considerable de ella a la planificación y es así como surgen planes y se diseñan políticas sectoriales.

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. Intimamente relacionada con la ampliación del sector público se encuentra la necesidad de racionalizarlo. 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 el 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

Cabe aclarar que, en ciertos casos, los propios mecanismos de planificación se atribuyeron 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 programa.

Enfrentados los organismos de planificación al cumplimiento de las tareas antes enumeradas, iniciaron la elaboración de estudios que intentaban 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 la propia base de 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 interno bruto, con lo que se quería reflejar el tipo de expansión que, además de incrementar el bienestar general, tendieran 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 advertidos por los organismos de planificación exigía soluciones diferentes a las requeridas por problemas a corto plazo o de carácter sectorial. Ellas implicaban transformaciones del sistema en su conjunto que no se podían materializar sino en períodos 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 a mediano y largo plazo.

Otra tarea que se le planteó a la planificación 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 dirigir nuevas instituciones con un enfoque de conjunto, e incluso para las propias oficinas de planificación, exigió que éstas se dedicaran a formar nuevo personal. Este quehacer se amplió a medida que se fue entendiendo mejor la dificultad de los problemas por resolver.

/Las universidades

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 la propia iniciativa del personal de las oficinas de planificación. Un efecto secundario, 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 encargar a los mecanismos de planificación el montar sistemas de contabilidad nacional. Como resultado de esta labor se produjo un aumento considerable del conocimiento estadístico de los países latinoamericanos.

Todas las funciones hasta aquí enunciadas evolucionaron bastante con los años. A medida que se consolidaba la fase de crecimiento hacia adentro se hicieron más complejos los problemas económicos y sociales. La industrialización debió abordar actividades cada vez más difíciles de establecer, 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 status político los problemas derivados de las deficiencias en materia de salud, vivienda y educación. Esto originó nuevas presiones sobre los mecanismos de planificación, complicando y ampliando las tareas previas. Y así surgieron los intentos de planificar los llamados sectores sociales y de incorporar a los planes a mediano y largo plazo una interpretación que abarque lo social y lo político.

Por último, debe recordarse que desde comienzos del decenio de 1960 ha sido 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.

/II. LOS

II. LOS PRIMEROS INTENTOS DE PLANIFICACION ^{9/}

1. Antecedentes generales

De la descripción somera que se hace en el capítulo anterior se desprende que a fines del decenio de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y surgen nuevas condiciones políticas en América Latina, adquiere forma la concepción de planificar el desarrollo económico con un enfoque global. Asimismo, la creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público y la necesidad de racionalizar la acción del Estado, contribuyó a impulsar la idea de la necesidad de la planificación.

En la Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, los presidentes de los países latinoamericanos reconocieron que sus objetivos de progreso requerían la ejecución de "programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". En esta forma, convinieron en implantar o fortalecer sistemas de planificación y formular en breve plazo los respectivos planes a mediano o largo plazo. Se creó una "nómina de nueve expertos" para integrar comités ad hoc ante los cuales los gobiernos presentarían sus planes de desarrollo con el fin de examinar su viabilidad y los requerimientos de financiamiento externo involucrados en ellos.

En la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en 1963 en Sao Paulo, se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), como comisión especial y permanente del CIES, encomendándosele, entre otras tareas, que llevara a cabo una estimación anual del financiamiento que requiere el desarrollo de América Latina y que examinara la marcha de los planes nacionales y regionales.

Desde la primera mitad del decenio anterior se cifraron en la planificación expectativas muchas veces desmedidas. Se supuso que el "método" podía subsanar los problemas de la "esencia" de la situación de los países latinoamericanos y, más aún, en muchos casos se plantearon como problemas básicos los que sólo eran síntomas de profundas condiciones estructurales que los determinaban.

^{9/} Véase nota ^{2/}.

A esta sobrestimación del papel de la planificación se unió también una esperanza injustificada en los efectos que sobre el desarrollo tendría el financiamiento externo, no considerándose adecuadamente las repercusiones de éste sobre el balance de pagos a mediano y largo plazo y sus resultados sobre las posibilidades del desarrollo futuro.

Estos hechos determinaron que se le asignaran a los mecanismos de planificación funciones de una amplitud difícil de cumplir en un período relativamente corto. De ahí que en la mayoría de los casos hubiera un logro más bien formal que real de las tareas encomendadas.

A su vez esta situación originó en muchos círculos una posición crítica frente a los resultados de la planificación y de escepticismo respecto a la eficacia de los mecanismos empleados hasta ese entonces. Resulta por tanto difícil evaluar los aspectos positivos y negativos de los procesos de planificación en los países latinoamericanos sin antes considerar las críticas más importantes. Entre éstas vale la pena analizar dos, que son las más comunes y los suficientemente generales como para contener el resto o para relegar otras a un plano secundario.

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 subdesarrollados; 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 aumentaron en vez de disminuir y los problemas estructurales que originan dichas tensiones no están resueltos, se suele afirmar que no se puede confiar en que la planificación realice ahora lo que no hizo en los últimos quince años. Como metas y logros han marchado por caminos muy diferentes, se concluye que la planificación no es el método científico y eficaz 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 método excelente 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

Como se ve, las 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. 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. Tampoco parece razonable suponer 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 problemas que se le planteaban al sistema socio-político.

Aquí se sustentará una tesis básica para realizar la evaluación: la planificación debe ante todo ubicarse en, y no fuera del medio socio-político, en que ha actuado. Muchos de sus defectos son propios del sistema en que actúa 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 desarrollo y que sólo en algunos campos posee ya una experiencia capaz de hacerla operativa. En este contexto deben entenderse los aspectos positivos y negativos que presenta el proceso de planificación en América Latina, y que se examinan seguidamente.

2. Limitaciones e insuficiencias de los procesos de planificación

Si se piensa que los países de la región, por su condición de subdesarrollo, están realmente urgidos de lograr la coherencia, la racionalidad y la eficiencia 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 bien 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. 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.

/Sin embargo,

Sin embargo, antes de examinar algunos aspectos específicos que dejan de manifiesto limitaciones e insuficiencias de los procesos de planificación cabe señalar que éstos son de reciente data en la región y que ellos se encuentran en un período de transformación. La planificación encierra problemas teóricos y metodológicos serios, algunos de los cuales no están resueltos. Asimismo, comprende problemas relacionados con los grupos de poder económico y político, porque de una manera u otra la planificación debe concretarse en medidas que afectan los intereses de tales grupos. En consecuencia, no es extraño que la polémica sobre su legitimidad se haya desatado al discutir e implantar políticas económicas que pretendían llevar a cabo transformaciones estructurales. De ahí que parece preferible mirar la experiencia planificadora ocurrida en 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.

Con el enfoque anotado se señalan a continuación a grandes rasgos las limitaciones e insuficiencias más notorias que han acompañado las primeras experiencias de planificación en América Latina. Una vez más hay que destacar que ellas adquirieron características diferentes de acuerdo a las condiciones peculiares de los distintos países latinoamericanos. Sin embargo, es posible hacer algunas generalizaciones y agrupar las limitaciones en dos aspectos principales. En primer lugar están aquellas que se refieren a los problemas institucionales y en segundo, las que dicen relación con la elaboración y el contenido de los planes.

a) Aspectos institucionales

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. Más aún, las técnicas utilizadas no permitían establecer con claridad la relación entre las trayectorias de las variables físicas proyectadas en los planes, y las políticas monetaria, cambiaria, de precios salarios, etc.

En los primeros planes no consta una participación efectiva y 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 acerca de la concepción y diseño del plan que pudo existir entre los mecanismos de planificación y organismos como las corporaciones de fomento, bancos centrales

/ministerios de

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 han facilitado precisamente - si es que no entorpecido - la realización de los planes.

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, los primeros intentos de planificación muestran disociación entre ambos medios. Las veces en que esta disociación ha 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 traspasos de información oportuna, planteamientos de condiciones técnicas a las opciones políticas, y definición de marcos de referencia políticos que encuadren las opciones técnicas.

b) Elaboración y contenido de 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, aquellos contenían gruesas intenciones sin llegar a la definición 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 a 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 merecieron 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 externo, 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

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.

Otro aspecto no considerado en los planes elaborados en el decenio pasado fue el efecto que la integración económica subregional tendría sobre las actividades nacionales, en especial en el campo industrial. Sólo en las estrategias de desarrollo a largo plazo elaboradas a fines del decenio pasado y a comienzos del presente para Centroamérica en su conjunto y algunos países del Grupo Andino se comenzó a tomar en cuenta esta variable.

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

Cuando se evalúan los procesos de planificación, se relegan generalmente los análisis sobre técnicas a un plano secundario y marginal. Sin embargo, en la elección de las técnicas es donde se manifiesta una forma importante de respuesta a los problemas que plantea la planificación del desarrollo.

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 del establecimiento de las primeras industrias básicas. Cuando se pasó a los planes globales a 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

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.

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. 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. 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.

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. A vía de ejemplo puede señalarse el enorme potencial de análisis que ofrece un modelo insumo-producto. Pero existen problemas para los cuales todavía 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 proceso 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.

Por último, cabe señalar que en materia de técnicas de planificación se cometió en algunos países de la región el error de querer transplantar técnicas que habían sido utilizadas por otros países capitalistas o socialistas, que habían iniciado antes sus procesos de planificación, en circunstancias que los problemas económicos y sociales tenían otra connotación en

/América Latina

América Latina. Se olvidaba así que 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.

3. Logros y realizaciones de la planificación

Entre los aspectos positivos cabe subrayar el aporte hecho por los organismos de planificación a la interpretación del proceso de subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos. Pocas veces se destaca la magnitud de esa etapa, 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.

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 realizados en los países, la cuantificación de las discrepancias regionales, etc. La mayoría de los programas políticos que hoy se ofrecen como salida 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 resulta, innegable la contribución que ha hecho la planificación al esclarecimiento de los problemas básicos estructurales y para poner en evidencia los conflictos inherentes al subdesarrollo.

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, diagnósticos, etc., y los numerosos programas de entrenamiento fomentados por los mecanismos de planificación terminaron por cambiar los criterios para el manejo de ese sector. Se atenuaron los puntos de vista especializados de cada institución y en muchos sectores se

/está hoy

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.

Finalmente, la mayoría de los organismos reconoce 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 la 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 ha llegado a una etapa de operación satisfactoria, ha 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, educación, salud y vivienda, etc. En la mayoría de los casos se dispone de un mínimo de personal entrenado para preparar 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.

Un cuarto aspecto positivo, y que comúnmente se deja de lado, es el que se refiere a la transferencia de cuadros técnicos de la oficina de planificación a organismos públicos ejecutores. Ello ha facilitado la coordinación entre las entidades públicas y la adopción de criterios y técnicas similares en la elaboración de los planes y programas sectoriales.

/No menos

No menos importante que el anterior ha sido la participación que han tenido las oficinas de planificación en la coordinación de la asistencia técnica y financiera proveniente del exterior. En esta materia se han logrado importantes avances que han permitido una mejor utilización de los escasos recursos disponibles.

Tampoco puede desconocerse la valiosa labor que han realizado las oficinas de planificación al participar directa o indirectamente en la creación de centros de investigaciones socio-económicas y en la realización de ciertos estudios básicos como distribución del ingreso, empleo, reforma agraria, estructura del poder, etc.

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 consolidarse 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.

/III. SUGERENCIAS

III. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

1. Consideraciones generales

Del análisis de la evolución de la planificación en América Latina quedan de manifiesto las características más importantes, las tendencias principales y los problemas que han acompañado a este proceso desde su iniciación.

La superación progresiva de los obstáculos y limitaciones que han afectado a la planificación hasta fines del decenio pasado, constituiría una nueva etapa que se caracterizaría por tres aspectos principales:

- a) una mayor eficiencia de los mecanismos y técnicas de planificación;
- b) una vinculación más estrecha de dichos mecanismos con los centros de decisión política, y c) una cooperación técnica y financiera efectiva de la comunidad internacional.

Como todo proceso en vías de realización, la planificación requiere completarse y perfeccionarse. Se están adoptando en la mayoría de los países de la región diversas medidas tendientes a darle a la planificación el verdadero rol que debe tener en la conducción socioeconómica. Se ha comprendido que la planificación debe estar estrechamente vinculada a los procesos políticos de los países y considerar las condiciones especiales que caracterizan a su economía, sociedad y cultura.

Por otra parte, la planificación debe analizar a conciencia las posibles alternativas que se presentan tanto en lo que concierne al diseño de los planes como en lo que toca a su ejecución, ya que ello supone compromisos políticos bastante definidos. De ahí la necesidad de encontrar mecanismos adecuados para llevar a cabo un constante diálogo entre los encargados de la planificación y los representantes del poder político no sólo en lo que se refiere a los objetivos y a las metas, sino también en torno a las políticas que se aplicaron para lograr dichos propósitos.

Otro aspecto que está adquiriendo importancia en los países de la región es el de incorporar los requerimientos y los efectos de los procesos de integración económica regional y/o subregional. Estos procesos plantean nuevas tareas a la planificación y la consideración de nuevas variables en la formulación de planes y políticas. Asimismo, exigen la programación conjunta de ciertas actividades económicas y sociales y de las correspondientes políticas.

/La cooperación

La cooperación técnica y financiera externa puede pasar a ser un elemento muy importante en el mejoramiento de los procesos de planificación de los países latinoamericanos. La Estrategia Internacional del Desarrollo pone especial énfasis en la necesidad de formular estrategias apropiadas para lograr un crecimiento económico adecuado junto a la realización de cambios estructurales que permitan una distribución de dicho crecimiento. Asimismo, señala la necesidad de reforzar los mecanismos de planificación, la administración pública y los servicios de estadística de los países en vías de desarrollo e invita a los países desarrollados a suministrar la ayuda técnica y financiera que éstos soliciten para llevar a cabo su planificación.

2. Los mecanismos nacionales

Es pertinente hacer algunas reflexiones sobre la necesidad de introducir en los mecanismos correspondientes nuevas modalidades que permitan mejorar su funcionamiento. Las sugerencias, de ningún modo exhaustivas que aquí se plantean, deberán ser adaptadas a las condiciones particulares de cada país y además deben considerarse sólo como puntos de partida que la investigación de cada caso complemente y perfeccione.

En algunos casos las actividades deberán concentrarse preferentemente en robustecer las vinculaciones entre los centros de decisión de política y los mecanismos de planificación. Ello es una condición importante para asegurar la viabilidad en la ejecución de los planes. Para estos efectos, los planes deben rebasar el nivel de la formulación de objetivos generales y alcanzar detalles sobre acciones concretas y medidas de política que, presentadas en diferentes alternativas, favorezcan el diálogo con las instituciones que deben decidir. Este diálogo tiene dos niveles bien diferenciados: uno que debe mantenerse con las autoridades que establecen las grandes opciones de política y trazan las líneas estratégicas del desarrollo, y otro, que se canaliza hacia las entidades que ejecutan los programas y proyectos. No está demás repetir que estos esfuerzos deben llevarse a cabo en el entendido de que el mecanismo de planificación no debe perder su carácter de engranaje dentro del aparato administrativo del Estado y por lo tanto necesita para su buen funcionamiento relaciones especiales de complementación con las entidades públicas y de coincidencia en los aspectos básicos de las políticas que ejecutan esas entidades.

Estas razones dejan en claro la necesidad de acelerar los procesos de reforma administrativa con el objeto de adecuar la administración pública a los crecientes requerimientos que impone el desarrollo económico y social y a su planificación. Por otro lado, la gestión gubernamental dispone de

/una serie

una serie de instrumentos, directos e indirectos, para influir y a veces, determinar un cierto comportamiento del sector privado. Ellos son de variada índole. A la planificación le corresponde presentar alternativas sobre su utilización más adecuada.

En casi todos los países es necesario reflexionar sobre la cobertura de los planes de desarrollo. Esta cobertura ha sufrido una expansión casi constante, pero no siempre ha sido lo suficientemente selectiva como para concentrar los esfuerzos de planificación en aquellos problemas y actividades claves del proceso de desarrollo. Esto requiere una atención especial, pues se trata de ir abordando problemas que en algunos casos son persistentes pero que en otros derivan de situaciones coyunturales, lo que obliga a los mecanismos de planificación a una gran flexibilidad. Los propios recursos de los mecanismos de planificación, de por sí escasos, deben administrarse con un gran sentido de prioridad, en especial si el país está comprometido en un proceso de cambios para acelerar su desarrollo. A este respecto cabe señalar que es conveniente persistir en los esfuerzos de incorporar a los planes de desarrollo los sectores sociales, los problemas que plantea la tecnología y sus efectos sobre la acumulación y el empleo, así como la introducción de las variables espaciales en el diseño de la política de desarrollo. Con relación a esta última, no se trata solamente de fomentar la formulación de planes regionales, sino, como se insinuó, incluir los problemas y posibilidades que presentan las diferentes regiones dentro de la estrategia global de desarrollo y de sus prioridades. En este campo deben encontrarse fórmulas apropiadas para superar la falta de coincidencia entre la jurisdicción política y la regionalización económica.

Otro tipo de sugerencias se relacionan con la consideración, dentro del proceso de planificación, de la política a corto plazo. En este sentido se ha avanzado considerablemente en algunos países latinoamericanos, pero todavía se observa, en general, una concentración de los esfuerzos de planificación a mediano plazo. No se desconocen las dificultades que implica abarcar la coyuntura de tipo metodológico, de organización y aún institucionales y políticas. Por otro lado, es necesario que en forma permanente los mecanismos de planificación se vinculen a las instituciones a que por sus funciones tienen preponderancia en las definiciones sobre política a corto plazo. Esto requiere soluciones administrativas, peculiares de cada país, para vincular el mecanismo de planificación con el Banco Central y con el sistema bancario en general, con los organismos públicos que se dedican a regular el comercio exterior y la política financiera, etc. En algunos países deberán hacerse esfuerzos especiales para coordinar la acción de la planificación con la política de contención de las presiones inflacionarias. En lo que respecta a las técnicas y métodos, en la actualidad se cuenta

/con un

con un instrumental idóneo para el tratamiento simultáneo de gran número de variables, como los llamados modelos de experimentación numérica. Introducir estas técnicas en las rutinas de los mecanismos de planificación constituiría un elemento de vital importancia para otorgar racionalidad al tratamiento de la coyuntura con un enfoque que la rebase y la ubique en el contexto de la política y estrategia de desarrollo.

Los procesos de integración económica que se llevan a cabo en América Latina introducen un nuevo elemento de complejidad y será necesario definir técnicas que permitan enlazar las relaciones de planificación en el ámbito nacional con la integración regional o subregional. Ello resulta especialmente válido para los países del Mercado Común Centroamericano y del Acuerdo de Cartagena, mecanismos que además de la unión aduanera contemplan la programación industrial, la armonización de políticas y un desarrollo económico equilibrado.

Otro campo que deberá cubrir la planificación en esta nueva etapa es el examen sistemático de los progresos en el logro de las metas y objetivos económicos y sociales, a fin de determinar las deficiencias del proceso y recomendar medidas de rectificación y nuevas metas y políticas. Para ello será necesario establecer mecanismos regulares de evaluación que efectúen exámenes sistemáticos con relación al progreso general del país y con respecto al grado de cumplimiento de los planes y programas.

Ultimamente se han fortalecido los mecanismos de planificación para abarcar dentro de sus cometidos actividades de preinversión. Esto debe favorecerse al máximo y con un amplio sentido. La preinversión como proceso paralelo al de planificación permite la selección de actividades que redundan en una elevación de la potencialidad de crecimiento del país. A estos efectos cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos no cuentan con estudios e investigaciones que identifiquen sus recursos naturales, su grado de aprovechamiento y las posibilidades que brindan para asentar sobre ellos políticas de desarrollo diferentes a las que se han venido adaptando. Las posibilidades de los países latinoamericanos para desarrollar la producción de proteínas de origen animal, de materiales básicos como la madera y ciertos tipos de combustibles y minerales, son sólo ejemplos de un potencial desaprovechado que los procesos de planificación deben identificar y promover. En estos aspectos, verbigracia, es posible aplicar las técnicas más modernas, combinar esfuerzos de varios países y aprovechar formas aceptables de financiamiento externo, que seguramente ampliarían las estrechas posibilidades de desarrollo que presentan un número considerable de países de la región. Dentro de una consideración similar caerían las actividades, aún incipientes, de explotación de cuencas hidrográficas muchas veces vinculadas a programas de desarrollo fronterizos.

/Finalmente, los

Finalmente, los mecanismos de planificación deberán llevar a cabo una serie de investigaciones para profundizar en el conocimiento de los problemas que afligen a la región. Así, por ejemplo, tendrán que estudiarse, entre otros, los efectos que la evolución científica y tecnológica está produciendo en los países desarrollados y las consecuencias que dicha evolución tiene y tendrá sobre los países en vías de desarrollo; las relaciones entre el cambio social y la planificación; las relaciones de la integración económica; la identificación de grandes proyectos regionales, etc. Estas investigaciones deberían hacerlas los organismos de planificación en colaboración con las universidades y sus instituciones científicas.

3. La cooperación internacional

En la Estrategia Internacional del Desarrollo se hace hincapié en las posibilidades que brinda la ayuda internacional para el perfeccionamiento de los procesos de planificación en los países en vías de desarrollo.

Debe destacarse que en América Latina esta ayuda no es, en general, despreciable y se han venido tomando disposiciones por parte de organismos internacionales para hacerla más integral y armónica con las necesidades de los países. Un ejemplo de esto lo constituye la nueva modalidad de programación por países puesta en práctica recientemente por el PNUD. Cabe robustecer esta tendencia para orientar mejor aún la asistencia técnica internacional en función de las estrategias y planes de desarrollo de los países. Estos deben elaborarse de forma tal que no sólo planteen las necesidades de financiamiento externo, como ha sido usual en la mayoría de los planes a mediano plazo formulados en América Latina, sino que también permitan deducir o puntualizar aquellos aspectos o campos donde la asistencia técnica sea más urgente. Por otro lado, los organismos internacionales deben combinar sus propias apreciaciones sobre las necesidades de los países con las que surgen de las estrategias elaboradas por los gobiernos, para coincidir en programas de ayuda viables y efectivos.

En estas reflexiones generales cabe destacar algunos campos de interés especial para la ayuda técnica internacional. Uno de ellos es el relativo a las técnicas y métodos para la planificación tanto global como sectorial y regional. En esta materia se ha venido avanzando con rapidez en el mundo desarrollado y aunque no siempre se pueden efectuar adaptaciones fáciles a las condiciones propias de los países latinoamericanos, no deben dejarse de lado esos adelantos. Esto es importante, especialmente en aspectos particulares de la planificación de sectores, servicios y otras actividades productivas, en donde se combinan los criterios generales utilizados por

/las técnicas

las técnicas de planificación con el conocimiento de procesos productivos concretos o de problemas específicos de organización. El campo de la infraestructura es uno de los más importantes a estos efectos.

A su vez, sería conveniente fortalecer los mecanismos que existen en América Latina para la capacitación en planificación. Estos deben ir abarcando no sólo los aspectos generales y macroeconómicos del proceso de planificación, sino otros, como ya lo intentan, que aborden problemas sectoriales y regionales. Pero se advierte que aún quedan campos sin cubrir a los que debe prestarse atención tanto en sus aspectos específicos como en sus vinculaciones con el proceso general de desarrollo.

Un campo que es clave para el perfeccionamiento de los procesos de planificación es el que se relaciona con la información estadística. A este respecto conviene distinguir, dentro de lo posible, entre estadísticas vinculadas directamente con las necesidades que imponen las técnicas de planificación y la política económica y el conjunto de estadísticas básicas que conforman el cuadro esencial del conocimiento de la realidad. Si bien ambos campos son importantes, en lo que se refiere a la asistencia técnica, podrían comportarse de diferente manera. Introducir mejoras en el primero depende de una interacción entre estas estadísticas y las técnicas de planificación. Aquéllas limitan directamente las posibilidades de éstas y las técnicas plantean los requisitos y orientaciones para su evolución. Es posible afirmar que la ayuda que se otorgue en el campo de las técnicas debe abarcar a dichas estadísticas. En lo referente a las estadísticas que se han denominado básicas debe robustecerse y ampliarse la ayuda técnica en una forma importante. Sin un marcado perfeccionamiento de las mismas siempre se tendrán severas limitaciones para los diagnósticos de los problemas del desarrollo y para sentar los fundamentos de las opciones de política de desarrollo a mediano y largo plazo. El financiamiento externo en este campo sería de indudable utilidad en muchos países.

Un aspecto similar al anterior es el estudio de las perspectivas del comercio internacional a largo plazo. Como se comprenderá, este aspecto de vital importancia para el desarrollo de los países latinoamericanos, depende de muchos factores cuya identificación y análisis generalmente no pueden ser abordados en forma individual para lograr una eficiencia razonable. En lo que compete, por lo menos, a los productos básicos de exportación de América Latina, se debería contar con ayuda internacional para promover la realización de estudios que abarquen grupos de países y analicen los mercados de los centros de demanda. Aquellos organismos internacionales o regionales que realizan investigaciones de este tipo debieran difundir ampliamente sus resultados o ponerlos oportunamente a disposición de los gobiernos.

/Finalmente, cabe

Finalmente, cabe destacar que los países latinoamericanos están llevando a cabo experiencias en materia de aceleración de su desarrollo que requieren asistencia técnica especializada para su planificación. Se trata particularmente de los vigorosos intentos de integración subregional como el denominado Grupo Andino que plantean problemas muy especiales de planificación. La asignación de prioridades entre países para determinadas actividades de producción, los requisitos de complementación, entre los sectores económicos que pertenecen a economías diferentes, la consideración de las consecuencias de la integración en los planes nacionales de desarrollo, etc., son temas relativamente nuevos, urgentes y de gran importancia para numerosos países latinoamericanos.