

LA PLANIFICACION EN EL DECENIO DE 1980. UNA PROPUESTA DE ACCION*

*Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social (ILPES)*

En los capítulos precedentes el ILPES ha presentado una visión descriptiva y analítica de la experiencia recogida en las actividades de planificación en la región durante la década de 1970. Ello permite sacar algunas conclusiones básicas sobre sus resultados y, a partir de ellos, ver las perspectivas de la planificación en la década que acaba de iniciarse. El ILPES desea someter a la consideración de los gobiernos, como temas de discusión, lo que considera son los principales desafíos y líneas de acción para la planificación en el decenio de 1980. Los elementos principales, que ordenarán la presentación del capítulo, son tres, a saber:

I) una previsión sobre los principales problemas que enfrentarán nuestras economías en la década 1980, identificando los objetivos que deben proponerse y el papel que debe desempeñar la planificación para el cumplimiento de esos objetivos;

II) una evaluación de los avances logrados y de las carencias y debilidades que exhiben los sistemas de planificación existentes; y

III) la proposición de líneas de acción que, basadas en esa evaluación, permitan a los organismos de planificación aumentar su utilidad y eficiencia para enfrentar los problemas y lograr los objetivos ya aludidos.

Debido al nivel de agregación con que debe trabajarse no necesariamente todas las líneas de acción son aplicables en cada uno de los países de la región. Algunas de las recomendaciones se adaptan con mayor facilidad a ciertos subconjuntos de países, definidos por los estilos de planificación adoptados, por el tamaño de sus aparatos públicos o por otras variables relevantes. Queda a la discreción de los planificadores de cada país recoger, de la temática planteada, los elementos que les sean de mayor interés, no sin antes debatir todas las proposiciones que estimen dignas de discusión, modificándolas y enriqueciéndolas con otras propuestas. Promover tal discusión, en la forma más fructífera posible, es objetivo inmediato del ILPES; utilizar los resultados de ella pertenece al ámbito de decisión de los gobiernos.

*Capítulo VII de *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Guatemala, C.A., 6-9 noviembre, 1980. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Cuadernos del ILPES No. 28, 1982.

A. La planificación y los grandes objetivos por lograr en la década de 1980

1. El panorama regional del desarrollo económico y social a fines de la década de 1970

a) Hay tres campos en los que la región exhibe avances que se pueden comparar favorablemente con los de otras áreas subdesarrolladas y que aun superan las expectativas reales que los planificadores tenían a fines de los años cincuenta. Estos tres campos son: I) el crecimiento del producto; II) la modernización del aparato productivo; y III) el crecimiento de las exportaciones. El producto de 1950 se vio cuadruplicado en 1975 y si se examinan las metas de crecimiento de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) para los años setenta se ve que frente a un crecimiento postulado del 6.0% anual acumulativo, se alcanzó una tasa del 7.2% para el conjunto de la región durante la primera mitad del decenio y, pese a la crisis del petróleo, el promedio 1970-1978 fue de 5.8%.¹ Ciertamente es que el crecimiento presentó diferencias según países pero lo es también que la mayoría de ellos alcanzó tasas relativamente altas.

Este resultado en el producto se alcanzó mediante un notorio progreso técnico en diversos sectores, y una tasa de inversión que, en promedio, superó la meta de la EID. En general, la modernización cubrió muchos subsectores de la industria manufacturera, y la propia estructura de oferta industrial se enriqueció con nuevas actividades aumentando en un 50% su producción en el período 1970-1978. En algunos países se produjeron avances técnicos de significación en la agricultura, acompañados, en algunos casos, por incorporación de nuevas áreas a la producción y nuevos cultivos. Esto significó que América Latina alcanzara, en comparación con otras regiones del mundo, la más alta tasa de crecimiento en la producción agrícola (38%) en el período 1970-1978. En la mayoría de los países, además se registraron notables progresos en la provisión de servicios básicos de infraestructura económica, como transporte y comunicación y energía.

Por otra parte, el crecimiento de la actividad se vio posibilitado por el alza de las exportaciones. En efecto, hasta bien entrada la década de 1950 predominaba, en el conjunto de la región, una situación en que aun moderados impulsos de crecimiento bastaban para generar una presión por importaciones a la que no podía hacerse frente por el relativo estancamiento de las exportaciones. Esa situación de estrangulamiento externo se hacía aún más rígida por un mercado financiero internacional estrecho y de difícil acceso.

A partir de ese punto, surgieron hechos favorables. Lo esencial fue un alza sostenida en los niveles de actividad de los países del centro, que incrementó la demanda de importaciones de materias primas y hasta de algunos rubros de producción industrial liviana. A ese aumento de la demanda acompañó una relativa apertura de las economías del centro, en comparación con lo que prevalecía hasta la década de 1950. Del lado de los países latinoamericanos, todo eso fue respaldado por políticas efectivas de promoción de exportaciones. Todo ello permitió que durante la década los países

¹ Puesto que en toda esta sección se está resumiendo un panorama conocido, y a fin de no extenderse innecesariamente, sólo se mencionarán algunas de las variables más significativas y sin presentar en todos los casos la probanza estadística. La sección se basa en numerosos trabajos de la CEPAL, tales como "América Latina en el umbral de los años ochenta", E/CEPAL/G.1106, noviembre 1979, *Estudio Económico de América Latina*, 1978, E/CEPAL/G.1103, noviembre 1979 y otros, en los que puede encontrarse mayor cantidad de datos que apoyan las aseveraciones aquí contenidas.

de la región cuadruplicaran el valor de sus exportaciones (medidas a precios corrientes) con un alza aún más significativa de sus exportaciones no tradicionales. Aunque no son parejas las tasas de expansión por países, pocos dejaron de aprovechar esa bonanza y, en adición, para todos aumentó la facilidad de acceso al financiamiento externo como complemento de su capacidad para importar.

Quedan por cierto sin analizar otras importantes variables y eventos del sector externo de la región, tal como la evolución de la relación de intercambio o el impacto de la crisis del petróleo y sus consecuencias. Sin embargo, aun si se ampliara el análisis, quedaría en pie la conclusión sobre el carácter positivo y altamente significativo del incremento de las exportaciones y el mejoramiento, en términos relativos, del margen de maniobra del sector externo de la región.

b) Frente a esos tres tipos de avance en el área productiva y en el sector externo, en el mismo período se registraron estancamientos y aun retrocesos en otras importantes áreas. Las más significativas son: I) la persistencia de una mala distribución del ingreso y en general, la escasa irradiación social del crecimiento; II) la persistencia de debilidades en algunos eslabones del proceso productivo; III) la persistencia y, en algunos casos, el incremento de la vulnerabilidad externa de la economía; IV) el deterioro del medio ambiente y el desperdicio de recursos naturales; V) las deficiencias en el proceso de incorporación, adaptación y gestación propia de ciencia y tecnología; y VI) los desequilibrios en la distribución espacial del desarrollo.

I) Los problemas de la distribución del ingreso, la baja irradiación de los frutos del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos de la sociedad y, en general, los llamados "problemas sociales" constituyen, sin lugar a dudas, el área más importante de todas las mencionadas. El verdadero gran objetivo del progreso económico debe ser brindar los medios necesarios para lograr la eliminación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y, en general, la justicia social y la consecución de los más altos valores de la dignidad humana. Sin embargo, los avances económicos no han tenido en la región resultados correspondientes de avance en lo social y, en ciertas áreas y casos aun se ha producido empeoramiento de los problemas sociales.

Para ilustrar lo expuesto, podemos citar estudios recientes, en los que se examinó la evolución del crecimiento económico y el beneficio que correspondió a los distintos estratos sociales en seis países de la región, que representan aproximadamente un 70% de la población y del producto interno bruto de América Latina.²

Para el conjunto de los países analizados el ingreso medio aumentó en 26.5% en el período 1960-1970. De este aumento cerca del 6% se destinó a reducir la severidad de la pobreza, es decir, a incrementar el ingreso por habitante de casi un 40% de la población que era pobre en 1960 y seguía siéndolo en 1970. Un 2% de lo que aumentó el ingreso se dedicó a reducir la extensión de la pobreza, es decir, a permitir que el 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período alcanzara un ingreso equivalente al de la línea de pobreza; lo cual quiere decir que se destinó a reducir la severidad y extensión de la pobreza un 8% del crecimiento en el ingreso.

²Véase particularmente Sergio Molina y Sebastián Piñera, "La pobreza crítica en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de política", E/CEPAL/Proy. 1/1, junio 1979. Si bien no se dispone de estudios similares para la década de 1979, la información parcial existente no permite suponer que haya habido un cambio sustancial de esta situación.

Por otra parte, un 3% del crecimiento del ingreso permitió que los pobres que dejaron de serlo durante el período excedieran el nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza. El 89% restante del crecimiento se destinó a favorecer a los que ya no eran pobres en 1960, correspondiendo al 20% más rico casi el 60% de los frutos del crecimiento.

Es verdad que en términos absolutos todos los grupos se beneficiaron del crecimiento económico, pero es igualmente cierto que hubo una reducidísima irradiación social del dicho crecimiento. Tanto es así que, durante el período, el número absoluto de personas que vivían en condiciones de pobreza permaneció invariable.

En síntesis, se puede concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza, pero de ninguna manera suficiente. Situaciones y deterioros de igual sentido pueden encontrarse si se examinan los campos específicos de la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, etc. Tales situaciones coexisten con un impresionante aumento del volumen absoluto del gasto público dedicado a esos rubros, lo que pone en tela de juicio la eficiencia de los programas.

II) Volviendo al campo productivo, el éxito económico medido por la tasa de crecimiento no debe ocultar el hecho de que tal progreso está aún a la zaga del potencialmente alcanzable. Esto se reconoce particularmente en diversos sectores, que varían según países. Así por ejemplo, en el sector agrícola subsisten áreas de muy baja productividad, como resultado combinado de atraso tecnológico, régimen de tenencia inadecuado, dificultad de acceso a insumos corrientes y de capital, dificultades en el proceso de comercialización y, en general, relativa desvinculación con el sector moderno de la economía, todo ello agravado, en ocasiones, por distorsiones que causaron algunas políticas públicas destinadas a promover el proceso de industrialización. En el área industrial pueden detectarse ramas en las que situaciones tales como la insuficiencia de los mercados y el atraso tecnológico determinan una débil posición competitiva que hace depender la rentabilidad de posiciones monopólicas y altas protecciones aduaneras. En el extremo opuesto, pueden detectarse casos en que la brusquedad con que ha disminuido el nivel de protección ha provocado alteraciones en los precios relativos, mercados y otras variables, lo que perjudica el desarrollo de importantes sectores industriales. Pero, quizá el síntoma más importante de las deficiencias que subsisten en el aparato productivo en su conjunto, es su incapacidad para emplear adecuadamente la fuerza de trabajo de la región. Así, a fines de la década de 1970, se estimaba en un 30% la subutilización de este factor productivo. Más allá de las implicaciones sociales de este estado de cosas y de los variados grados de desaprovechamiento de otros recursos productivos, no cabe duda que estos niveles de desocupación evidencian graves debilidades de nuestra organización económica.

III) Preocupa también la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas. Es indudable que la ya aludida diversificación de las exportaciones ha disminuido la vulnerabilidad externa de las economías de la región. También puede argumentarse que, en tanto provoquen un aumento neto del nivel de actividad, resultan beneficiosos los procesos de apertura externa. Debe añadirse, sin embargo, que en varios casos las características y ritmo de los procesos de apertura han implicado disminución de la demanda de algunos rubros de producción nacional. Esto significa que, tras la apertura, es mayor (como fracción) la parte del consumo y de la producción nacional que dependen de los mercados externos.

Lo antedicho no quita que puede esperarse una ganancia en la producción global, por la vía del aumento de la eficiencia y en la medida en que la apertura externa lo promueva. Lo que aquí quiere destacarse es que la variabilidad del nivel de actividad aumenta a consecuencia de la apertura, aun si la tendencia del producto es creciente. Esta es una de las razones por las que se habla de incremento de la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas.

Asimismo, tanto el monto como el origen del financiamiento externo han variado de modo considerable. Ya se mencionó anteriormente la facilidad con que afluyen a la región abundantes recursos financieros, impensables hace apenas unos años, que han ayudado a solucionar los problemas de balance de pagos en el corto plazo, pero que han generado una deuda externa enorme, que llegó aproximadamente a 150 000 millones de dólares en 1979. Por cierto, el solo hecho del endeudamiento no es negativo, pero un funcionamiento de la economía que requiere en forma habitual aumentos del endeudamiento neto sin que ello signifique un correlativo incremento de la capacidad productiva y de las exportaciones en medida tal que asegure en el futuro el oportuno repago de la deuda, resulta insostenible en el largo plazo.

Aun si no se produjera un crecimiento en el monto neto de la deuda, la posición deudora hace a los países más vulnerables a condicionamientos que afectan sus acciones de política económica y, en la medida en que comprometen fracciones importantes de su producto y de su capacidad de pagos, esa vulnerabilidad se acrecienta. En varios países de la región pueden observarse niveles de endeudamiento que implican, para el mediano plazo, alta vulnerabilidad en el sentido apuntado.

Cabe agregar que, en la actualidad, la mayoría de los recursos proviene de fuentes privadas, relegando a un segundo orden a los de fuentes públicas, las que —hasta mediados del decenio pasado— tenían más ponderación en la corriente mencionada.

Aunque morigerada por la diversificación de las exportaciones, el mayor grado de apertura externa y el alto nivel de endeudamiento han significado para la región —por lo expuesto— tener una estructura económica más vulnerable. Además puede decirse que todas estas nuevas situaciones se ubican en un contexto en el que resaltan la creciente inestabilidad de los precios internacionales, la fluida transmisión hacia los países de la región de las presiones inflacionarias y tendencias al estancamiento en los centros, la profundización de políticas proteccionistas en los países desarrollados y el debilitamiento de los procesos integracionistas dentro de la región. Estos elementos, acoplados a la mencionada vulnerabilidad de la estructura productiva, hacen inestable el proceso de crecimiento volviéndolo muy vulnerable a los efectos adversos que puedan provenir de cambios en la situación internacional.

IV) Señalaremos por fin, tres áreas de problemas que han sido tratadas con detenimiento en los capítulos IV y VI de este documento así como en documentos adicionales presentados simultáneamente a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. Se trata de las áreas del medio ambiente y los recursos naturales, de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo regional. La experiencia de las últimas décadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, no ha evicenciado grandes mejoras respecto a las prácticas prevalecientes en la región desde los albores de su incorporación al mercado mundial. En efecto, casi siempre ha privado la visión de que un bosque determinado, una cierta corriente de agua o una mina en particular son, ante todo, insumos para un proyecto dado, sea éste público o privado, y si la rentabilidad microeconómica de su utili-

zación lo justifica en general no hay mecanismos que incorporen a la toma de la decisión respectiva consideraciones de un entorno económico social y ecológico más amplio o de un horizonte temporal más allá de la vida del proyecto.

El resultado ha sido la utilización irracional de los recursos desde el punto de vista del desarrollo económico en su conjunto, el agotamiento prematuro e injustificado de algunos de ellos y un alto grado de deterioro ecológico en importantes zonas de la región. La vastedad de recursos con que la región cuenta sirvió para ocultar, durante mucho tiempo, la gravedad del problema, pero son tantas ya las instancias comprobadas de daños grandes e irreversibles que no se puede menos que incluir el tema como uno de los que más merece la preocupación de los analistas del desarrollo y los planificadores de la región.

Del mismo modo, el proceso de incorporación de tecnología en las últimas décadas, ha repetido, en lo esencial, pautas de comportamiento centradas en consideraciones microeconómicas. La explosión tecnológica de la segunda postguerra ha significado, al tiempo que una aceleración de las posibilidades de aprovechamiento de los factores productivos en general —y por tanto de crecimiento—, una multiplicación de los casos en que las decisiones a nivel de proyecto no han coincidido con los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto último es particularmente válido para los países receptores de tecnología que ha sido creada en países con condiciones económicas, sociales y medioambientales muy diferentes.

Por último, en lo que hace a la distribución espacial de la actividad económica al interior de los países, se han acentuado últimamente los desequilibrios. En efecto no sólo se ha mantenido el atraso relativo de las regiones menos favorecidas de cada país, sino que el proceso de urbanización, espontáneo y acelerado, ha aumentado la gravedad y magnitud de los problemas que afectan a las zonas relativamente más dinámicas. Las áreas metropolitanas y zonas de crecimiento industrial de la mayoría de los países muestran, en los últimos decenios, la aparición de graves problemas de contaminación, insuficiencia de servicios básicos, deseconomías de aglomeración, deterioro de la seguridad, yuxtaposición de poblaciones de emergencia y acentuación de los problemas sociales. En ese sentido, se han revelado como insuficientes los difundidos intentos de planificación regional y urbana realizados en la región.

2. La problemática del desarrollo en la década de 1980. Su marco y perspectivas

El punto de partida para examinar las tareas del desarrollo para la década de 1980 es cualitativamente distinto al que existía al terminar la segunda guerra mundial. En efecto, ya no se trata de movilizar economías relativamente estancadas y monoproductoras en que variables tan importantes como las exportaciones o la producción agrícola oponen fuertes resistencias al despegue. Contamos ahora con estructuras productivas más diversificadas, experiencia empresarial, una mano de obra más calificada, una experiencia de manejo de la política económica en economías más complejas y otras variables que nos ponen en un mejor pie para enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, la magnitud del nuevo desafío —que consiste en acelerar la tasa de crecimiento y corregir sus características de modo que se obtenga una mayor irradiación social —sigue siendo enorme; en particular, por las condiciones externas en que previsiblemente se inscribirá.

a) En primer lugar, ya hemos señalado que las favorables condiciones del comercio y las finanzas internacionales facilitaron el crecimiento del nivel de actividad y el poder de compra externa de la región durante la última década. A ese respecto, la década de 1980 amenaza con presentar un vuelco desfavorable, las economías del centro no parecen encontrar un camino fácil para recuperar su dinamismo y no es ajeno a esta dificultad el hecho de que por primera vez en su experiencia se encuentren en una situación de estancamiento con inflación, lo que impide repetir políticas de estímulo que se habían mostrado exitosas en ocasiones anteriores. Por el contrario, las economías del centro parecen encaminadas hacia un largo período de oscilación entre estímulos y frenos al nivel de actividad con correspondientes exacerbaciones y amortiguaciones de las tendencias inflacionarias y su contraparte recesiva, sin alcanzar plenamente la gran expansión de la demanda con estabilidad de precios, que fue el signo distintivo en épocas anteriores.

Todo esto tenderá a volver inciertos los niveles de demanda de nuestras exportaciones y será capaz de transmitir, vía importaciones, impulsos inflacionarios que se sumen a los endógenos de la región. Por otra parte, de continuar, como parece cierto, una tendencia al aumento del precio real del petróleo y derivados, cabe esperar presiones cada vez más fuertes sobre las balanzas comerciales de la mayoría de nuestros países. Frente a esta tendencia persistente resultará insatisfactoria la solución del endeudamiento compensatorio, cuya racionalidad exige que sea usado para contrarrestar alteraciones transitorias de la balanza de pago. Durante la última parte del decenio de 1970 se han podido ver las consecuencias de tal proceso, pues la región se endeudó progresivamente hasta sobrepasar el nivel ya mencionado de 150 000 millones de dólares teniendo que añadir a las necesidades de compensar déficit comerciales las que se derivan del pago de intereses sobre la deuda acumulada.

El fenómeno de encarecimiento del petróleo y derivados también puede afectar de modo indirecto las balanzas de pagos de los países de la región. Esto ya sucedió en la segunda mitad de la década por la presión que el alza de los precios ejerció sobre las balanzas de pagos de los países del centro, reforzando la tendencia a la creación de barreras de diversos tipos a las exportaciones de la región.

Podría esperarse que los aumentos de los precios del petróleo, al dar lugar a un traslado de poder de compra de los países del centro a los exportadores de ese rubro, llevara a un aumento de las exportaciones de nuestra región a tales países. Sin embargo, la experiencia reciente ha mostrado que el canal de movilización principal de ese incremento de liquidez es la banca internacional privada, por lo que nuestro acceso a dicho poder de compra se realizó no bajo la forma de exportaciones adicionales sino mediante el endeudamiento de plazo corto y mediano a tasas de interés de mercado. Para la década de 1980 no se avizoran aceleraciones importantes en la demanda de exportaciones de la región por parte de los países exportadores de petróleo de fuera de ella.

Por último cabe agregar que, en términos amplios de política internacional, nada alienta con firmeza la expectativa de que durante la década de 1980 mejore sustantivamente el actual panorama de crisis recurrentes y consiguiente incertidumbre. Es posible que los diversos y, a veces cambiantes, bloques de poder que actúan en el escenario internacional tiendan a continuar enfrentándose y que los mayores éxitos alcanzables durante la década consistan en la limitación y contención de tales confrontaciones antes que en su completa eliminación. Si es así podrán surgir perturbaciones en el

comercio, que —aunque transitorias— refuercen la incertidumbre mencionada. En tales circunstancias es difícil prever un aumento sustantivo de las corrientes de financiamiento de largo plazo, sean públicas o privadas.

Todo esto puede resumirse en que las tendencias autónomas de la economía mundial van en la dirección de introducir incertidumbre y aumentar la vulnerabilidad de nuestros procesos de crecimiento respecto a las variables del sector externo.

b) En cuanto a las tendencias previsibles al interior de nuestras sociedades para la década de 1980, la más importante es la de la agudización de las tensiones sociales. La discrepancia entre las aspiraciones de vastos sectores de la población y las satisfacciones que el sistema les brinda tenderá a aumentar por varias razones. En lo que hace a aspiraciones, su crecimiento ha alcanzado un ritmo difícil de amenguar y la observación cercana y directa de que otros sectores han logrado tan brillantes y ostentosos niveles de consumo, concentrando la mayor parte de los beneficios del crecimiento, exacerbará el aumento de las aspiraciones de los sectores más pobres. Por otra parte, como tendencia, el crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios no será tan alto como para corresponder al aludido crecimiento de las aspiraciones. Aunque esta tendencia puede contrarrestarse por la vía de la planificación y de las políticas sociales, hay de todos modos el peligro de un doble agravamiento de la brecha mencionada.

Si esto es así las tensiones sociales emergentes, unidas a otros factores de índole más eminentemente política, perturbarán la búsqueda de instituciones políticas estables, eficientes y justas que los países de la región han emprendido. En definitiva, los efectos de la problemática económico-social aludida adquieren suprema importancia en cuanto inciden directamente en la estructura político-institucional de los países y ello solo justificaría la atención preferente que el ILPES propone para el tema.

3. Los grandes objetivos por lograr en la década de 1980

La evaluación de la situación actual y de sus perspectivas durante el nuevo decenio, constituye la base para determinar los objetivos concretos por lograr en la región. En este acápite se expondrá un conjunto de siete objetivos relacionados entre sí de variadas maneras. Los dos primeros —el incremento de la producción y su justa distribución— sirven directamente a los propósitos finales del desarrollo; los otros son, en rigor, objetivos intermediarios pues se justifican por condicionar el logro de los anteriores o coadyuvar a él, pero son de tal importancia que merecen ser incluidos en una misma lista con los dos primeros.

Como se dijo, la lista se inspira en los análisis de los acápites 1 y 2 de esta sección y por ello la aplicabilidad que pretende es para la región en su conjunto; demás está decir que importantes variaciones podrían justificarse a nivel de cada país. Sus componentes son:

- el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento del producto;
- la justa distribución del ingreso y la irradiación social de los frutos del crecimiento;
- la disminución del nivel de desempleo en sus varias formas;
- la disminución de los efectos de la vulnerabilidad externa de la economía, sin mengua de la mantención y acrecentamiento de formas activas de inserción en la economía mundial;

- la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales;
- la instauración de procesos eficientes de incorporación, adaptación y gestación de ciencia y tecnología; y
- la irradiación espacial del crecimiento y la solución de los grandes problemas urbanos.

Como puede advertirse —y no podría ser de otra manera— esta lista de objetivos corresponde a la lista de problemas detectados en el punto 1 b) y, en esa medida, se explica por sí misma. Sin embargo, es conveniente exponer algunas consideraciones adicionales sobre sus principales objetivos y sus interrelaciones.

a) El logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida es condición indispensable para generar los bienes y servicios necesarios para mejorar el nivel de vida de la generalidad de la población. Proponer a la elevación de dicha tasa, junto con una distribución equitativa de los logros del crecimiento; eliminar los escollos que frenan este proceso en el largo plazo; todo ello, atendiendo a las cambiantes circunstancias externas y a los propios cambios internos que genera el proceso, constituyen en síntesis lo fundamental de las tareas de la planificación del desarrollo.

En una primera aproximación, el crecimiento en el largo plazo depende de la cantidad y calidad de los recursos —naturales, humanos y de capital— que un país disponga y pueda movilizar como de la productividad con que los emplea.

I) Para lograr altas tasas de crecimiento es fundamental una fuerte acumulación de capital a la que, según tendencias previsibles, sólo contribuirá de modo marginal la inversión extranjera directa. El financiamiento del grueso de la inversión corresponderá por tanto al ahorro nacional, puesto que recurrir para ello al endeudamiento externo introduce los riesgos y dificultades ya mencionados.

A su vez, elevar la tasa de ahorro interna de modo compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, implica fundamentalmente un gran esfuerzo por parte de los estratos más favorecidos. Es conveniente para ello recurrir a estímulos financieros y tributarios ya ensayados, pero los resultados serán limitados si el estilo de desarrollo seguido entroniza el consumismo como uno de sus valores fundamentales. Así lo confirman, por un lado, numerosas experiencias de la región y, abonando lo mismo, desde otro ángulo, pueden encontrarse casos exitosos de altas tasas de acumulación en otros países y regiones en que los éxitos se fundaron en actitudes sociales de sobriedad en los consumos de los estratos superiores de ingreso. En otros términos, a la disciplina social en la producción debe acompañar una disciplina social en el consumo y la responsabilidad en esto último es proporcional a la capacidad de gasto de cada individuo o sector de la sociedad. Por otra parte, esto se relaciona directamente con el concepto de justicia distributiva que no sólo se refiere al usufructo de los logros sino también a la adecuada distribución del esfuerzo y, de los sacrificios que requiere el crecimiento.

II) En lo que hace al papel de los recursos naturales en el crecimiento conviene recordar que son hitos importantes en la historia económica de los países de la región la utilización de recursos naturales nuevos que impulsaron el crecimiento y el desarrollo de manera notable, en la medida que no fueron esterilizados o sus resultados circunscritos a núcleos pequeños. La ampliación de la base de recursos naturales, aprovechando la dotación favorable de la región, debe constituir uno de los grandes motivos de esfuerzo de la planificación, tanto en lo que se refiere al conocimiento

de los mismos, como a las opciones de su utilización y a los programas y proyectos para concretarlas. Suele ser ésta una labor que requiere largos plazos, con resultados inciertos, y que aparentemente distrae recursos de usos más inmediatamente productivos. Se observa a veces, languidecer a las instituciones encargadas de estas acciones por falta de suficiente conocimiento sobre la importancia de su función o por un inmediatez exagerado en la fijación de prioridades. Los procesos de planificación global, sectorial y, muy especialmente, regional, sirven en este campo para robustecer las tendencias positivas que ya se han puesto de manifiesto, en varios países de la región, o para impulsarlas cuando así no haya ocurrido. Naturalmente, estas tareas deben entroncarse con el objetivo de preservación del medio ambiente ya citado.

III) De manera similar se puede argumentar con respecto al campo de los recursos humanos, donde, por lo demás, la retórica académica, gubernamental y aun privada, no ha escatimado esfuerzos para destacar su importancia en el crecimiento y en el desarrollo.

Pese a los notables éxitos logrados, principalmente en la década de 1960, según lo indican la evolución de las matrículas del nivel de enseñanza media y universitaria, persisten serios problemas en la cobertura de la enseñanza primaria, en los fenómenos de deserción y en lo que se refiere a la calidad de la educación recibida. Al mismo tiempo se observa desajuste en el aprovechamiento de estos recursos que implica emplearlos en ocupaciones para los cuales no fueron capacitados y que en general, tienen menores requisitos de especialización y de tiempo de formación. La presencia de esos desajustes indica la necesidad de remodelar los sistemas de formación e ir corrigiendo las fallas anotadas. La planificación se constituye en un expediente apto para extraer de los planes de largo plazo y de las estrategias de desarrollo orientaciones básicas que puedan servir de referencia a esos propósitos, los que deben cubrir la educación formal superior y media y la formación especializada.

Finalmente, dentro del tema de mejorar la eficacia de la formación de los recursos humanos como factor de crecimiento, no puede excluirse el tema de la desocupación ya sea abierta o disfrazada cuya importancia se pretendió destacar al incorporar el objetivo de su disminución drástica en un párrafo anterior. "La fuerza de trabajo estimada para la Región aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones hacia fines de siglo y, a su vez, el subempleo existente afecta a cerca del 30% de la fuerza de trabajo." ³ Estos son los parámetros básicos que definen el problema y son indicadores de la enorme magnitud del mismo. "Algunos estudios hechos para la Región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la Región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia." ⁴ El objetivo de ampliar la base productiva se constituye así en el más importante factor para absorber la mano de obra cesante o subempleada y

³ Al respecto, véase Enrique Iglesias, "América Latina en el umbral de los ochenta, en *Revista de la CEPAL*, diciembre 1979, pp. 7 a 46.

⁴ *Ibidem*.

reducir, por esa vía, la situación de pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de este grupo de la población.⁵

La desocupación abierta y, especialmente, el empleo improductivo afectan negativamente el potencial de desarrollo del país y constituyen una de las formas de desperdicio de recursos más difundida en los países latinoamericanos, comparable, si no mayor, con el mantenimiento de recursos naturales ociosos. La existencia de grandes contingentes de fuerza de trabajo redundante no es un problema cuya solución puede aplazarse. Los desafíos para la planificación en esta materia incluyen la coordinación de políticas y la adopción de medidas en variados frentes como las políticas de inversión, las políticas específicas de promoción del empleo y del perfeccionamiento de los mercados de trabajo; las medidas de asistencia técnica y financiera a la mediana y pequeña empresa; las políticas tecnológicas, ya sean las referidas a la introducción de tecnologías apropiadas y de tecnologías extranjeras, como las que rigen la adaptación y creación doméstica; las políticas de desarrollo regional; las de formación de cuadros técnicos, etc.

IV) Los esfuerzos por aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los recursos —físicos y humanos— de que la región dispone, son requisitos necesarios, pero no suficientes para lograr que el funcionamiento y la expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. Para tal efecto, es también necesario transformar las estructuras que inhiben el proceso de crecimiento y agudizan las condiciones de desigualdad. A modo de ejemplo, y para no redundar en temas ya muy tratados, valga mencionar que será necesario transformar estructuralmente algunos sectores de la economía, como la agricultura, que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Será también necesario disponer de una industria que sustente la creación de una base tecnológica propia y adecuada a la dotación de recursos nacionales. Por último, la estrechez de la mayoría de los mercados nacionales y la magnitud de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de ciertos sectores productivos —como el caso de muchos bienes de capital— hacen deseable que este proceso se desarrolle en un marco regional o subregional.

Lo anterior plantea la necesidad de revitalizar ciertos procesos, tales como los de reforma agraria y desarrollo rural integrado e integración económica regional, y programas como los de apoyo financiero y técnico a la pequeña y mediana empresa que por una razón u otra, perdieron *momentum* durante los años setenta.

b) Aunque abundante en referencias cruzadas a otros objetivos, el conjunto de consideraciones precedentes tenía como hilo conductor el objetivo del crecimiento económico. Como ya se ha dicho, la justa distribución del ingreso y la mayor irradiación social de los frutos del desarrollo, constituyen junto con el de crecimiento económico, los dos objetivos de mayor jerarquía. Corresponde, por tanto, exponer algunas consideraciones que se ligan directamente a dicho objetivo de distribución.

La irradiación social del crecimiento implica, en primer término, la puesta en marcha de modelos de desarrollo que den oportunidad de participación a todos los sectores de la sociedad, sin marginar

⁵ Todos los estudios sobre pobreza han coincidido que entre los cesantes y, fundamentalmente, los subempleados se encuentra la gran mayoría de la población que no logra satisfacer sus necesidades esenciales. Por esta razón el objetivo de aumentar las plazas de empleo productivo es coincidente con el de satisfacer necesidades básicas.

—como ha sido la frustrante experiencia en muchos casos— a los grupos humanos y a las regiones que desde el comienzo se encontraban en situación de desventaja relativa. En segundo lugar, se requiere la realización de programas sociales concretos para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos que hoy no logran hacerlo. En tercer término, a este objetivo deben concurrir también políticas de empleo coherentes tanto con el objetivo de distribución como con el modelo de crecimiento aplicado.

Son conocidos los intentos que los procesos de planificación han realizado para incorporar a los planes de desarrollo las metas y políticas de los llamados sectores sociales, como los de salud, educación y vivienda y de las áreas deprimidas o que presentan problemas especiales de crecimiento y expansión económica. Más recientemente, se está insinuando la posibilidad de abarcar en los procesos de planificación el conjunto de propósitos y problemas derivados del enfoque de satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, se estima que, si bien lo ya realizado ha sido importante en esos campos y que los esfuerzos deben continuar, es menester efectuar un cambio cualitativo de enfoque para lograr la irradiación mencionada. El crecimiento y la distribución deben ocupar un rango equivalente en la importancia que se les asigna como objetivos de la política y de las prácticas de la planificación.

Es bien sabido que la asignación de recursos entre consumo (presente) e inversión (consumo futuro) no es independiente de la distribución del ingreso. Suele argumentarse que en una economía mixta la redistribución progresiva del ingreso, en tanto beneficie a sectores que por su bajo nivel de consumo tienden a gastar la mayor parte de su ingreso en tal rubro, puede significar una baja del ahorro total pues los sectores que ceden ingreso parten de una tasa de ahorro superior a la media del país. Este razonamiento, en su expresión más simple, forma la base de la argumentación habitual sobre el “*trade-off*” entre redistribución y crecimiento.

Por supuesto, en la realidad deben contemplarse otros elementos. En primer término, hay que establecer que lo que es afectado en los estratos altos es su capacidad de ahorrar, capacidad que no siempre se realiza en su integridad antes de la redistribución. Es posible señalar, por ejemplo, que si la redistribución progresiva, al imprimir dinamismo a los mercados de bienes de consumo, estimula la inversión, entonces la propensión a invertir puede crecer de modo tal que la inversión total aumente. Claro es, también, que si se hacen redistribuciones masivas, en un clima que desaliente la actividad privada, este efecto no llegará a manifestarse.

Complementariamente, pueden encontrarse casos reales en que la redistribución regresiva no dio lugar a un aumento de la inversión, que es lo que cabía esperar del análisis simple inicial, sino que sirvió para aumentar el consumo de los sectores de altos ingresos, incluso bajando el nivel de inversión privada.

Por otra parte, surgen posibilidades adicionales si se considera el papel del Estado como inversor, especialmente en los estilos 2 y 3. En tales casos, diferentes arbitrios de política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, permiten alcanzar redistribuciones progresivas compatibles con el mantenimiento y aun con el incremento de la tasa de inversión. Asimismo, hay que señalar que los efectos en la inversión difieren según la vía o instrumento de política redistributiva utilizada. Ejemplos conocidos de ello son los casos de impuestos a los consumos suntuarios (ya sea por tipo de bien o por nivel) por oposición a los tributos a los beneficios empresariales.

Es de señalar que, en la región, las opciones entre redistribución y crecimiento han sido discutidas generalmente en los términos más simplificadores (y simplistas) aludidos más arriba. El resultado de ello ha sido una oscilación pendular entre las políticas masivas de redistribución que afectaron la acumulación, más por la modalidad elegida que por antítesis necesaria en los conceptos, y las políticas de fomento a la inversión basadas en la redistribución regresiva, que al definir los mercados inhibieron el aprovechamiento del incremento potencial en la capacidad del ahorro de los tramos de ingreso favorecidos. En otros términos, el tema tiende a analizarse en términos extremos, y las políticas tienden a diseñarse consecuentemente.

Lo que se requiere es, en definitiva, una actitud permanente del proceso de planificación y de sus mecanismos mediante la cual los criterios de redistribución e irradiación social aludidos vayan permeando el conjunto de sus funciones específicas y muy particularmente la evaluación de las decisiones coyunturales de política económica y social, además de asegurar el cumplimiento de las medidas directas destinadas a mejorar las condiciones sociales de la población. No debe desconocerse que persiste la actitud que confía que un ritmo acelerado de crecimiento tendrá como consecuencia inevitable un mejoramiento social para los vastos estratos de la población menos favorecidos, por una suerte de efecto de "derrame", pese a que ello está refutado, aun para períodos prolongados, en los estudios empíricos ya citados.

La preocupación primordial por la irradiación social que se plantea, requiere para ser cabalmente eficaz, que se la acompañe de una acción sistemática de investigación sobre la realidad de cada país en lo referente a las situaciones distributivas imperantes, su dinámica, las posibilidades de solución de los problemas, los efectos que ellos tienen en el crecimiento, como también las metodologías para estimar los impactos de las políticas en las mismas y las correcciones pertinentes cuando el caso así lo aconseje. Debe tenerse en cuenta también la contradicción, presente en algunos países, entre, por un lado, las políticas diseñadas específicamente para promover la situación de sectores sociales y de regiones y, por otro, el efecto adverso que en los mismos sectores o regiones producen algunas de las políticas globales destinadas a preservar los equilibrios macroeconómicos, con un resultado neto negativo para los grupos que se pretendía beneficiar directamente.

4. El posible papel de la planificación en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo

a) Es un hecho universalmente aceptado que el funcionamiento eficaz de las economías modernas exige algún grado de intervención gubernamental, y que esto es válido para toda la gama de posibles proyectos nacionales de desarrollo. Aun en los casos en que se le asigna al mercado un papel decisivo como mecanismo de asignación y distribución, existen razones que justifican importantes acciones de política económica por parte del Estado. La complejidad de la acción estatal en esos sentidos lleva a que las políticas públicas tengan que planificarse, es decir que reconozcan como marco un conjunto de operaciones de análisis, previsión de tendencias, consideración de cursos de acción optativos, preevaluación de posibles resultados, compatibilización de sus distintos componentes y seguimiento de su ejecución.

A partir de ese terreno común, se desgrana una serie de aceptaciones distintas en cuanto a la profundidad, alcance y otras características de la acción gubernamental deseable, en directa relación 295

con la variedad de proyectos nacionales de desarrollo. De igual manera, las necesidades, modalidades y atributos de la planificación son interpretados de diferente modo, al extremo que permiten reconocer, como se hace en capítulos anteriores, diversos estilos de planificación.

Se comenzará considerando la planificación en el estilo 1 y se proseguirá con los estilos siguientes o sea en un orden creciente de complejidad. Así por ejemplo, las razones para la planificación en el estilo 2 serán, en general, las mismas que están presentes en el estilo 1 con agregados propios, y, a su vez, los fundamentos de la planificación en el estilo 3 serán los mismos que en los estilos 1 y 2, más algunos adicionales propios, y así sucesivamente.

b) Como se ha dicho, el estilo 1 de planificación corresponde a proyectos nacionales de desarrollo de "libre mercado"⁶ con política social subsidiaria y apertura externa amplia. En tales circunstancias, el principio general que rige la asignación de recursos es el funcionamiento libre del mercado. Sin embargo, de modo subsidiario, se requiere la acción de la política económica gubernamental cuando la imperfección de ciertos mercados, la presencia de externalidades, indivisibilidades y otras circunstancias similares, provocan divergencias entre los precios sociales o de cuenta y los precios de mercado. Esa acción puede llegar, en casos excepcionales, a una sustitución completa de los productores privados en un mercado determinado.⁷

Cabe agregar que si bien los mercados libres pueden cumplir con relativa facilidad su papel de asignador de recursos para actividades corrientes (aún sujetos a las limitaciones antes enumeradas), su acción se torna más difícil e imperfecta cuando se trata de transacciones y decisiones que involucran un horizonte temporal prolongado, como es el caso de muchas inversiones de infraestructura con períodos largos de maduración y sobre todo, con períodos largos de recuperación del capital. Esto hace desaconsejable que sea sólo el funcionamiento del mercado el que determine las fracciones del ingreso que se destinarán respectivamente al consumo y a la inversión y, por esa vía, influya preponderantemente en la tasa de crecimiento de la economía. Además, en este caso de decisiones intertemporales de consumo e inversión, es posible que la sociedad como conjunto, expresándose por sus canales político-institucionales, tenga una preferencia distinta a la de lo que serían las decisiones individuales. Por ejemplo, la sociedad puede pretender una tasa de crecimiento diferente a la que sus individuos determinan atomísticamente en el mercado de capitales. Esto es, precisamente, el caso virtualmente de todos los países de la región, en los que es objetivo gubernamental lograr un crecimiento superior al que se da de modo espontáneo por las decisiones individuales de acumulación.

Finalmente, el funcionamiento de los mercados vinculados al sector externo y, en particular, el mercado cambiario, no es suficiente para poner a cubierto al sistema económico de las bruscas alteraciones a que están expuestos los precios y volúmenes de las corrientes internacionales de bienes y capitales. Esto, dicho sea de paso, es también cierto en los países desarrollados, en que la política económica interfiere en dichos mercados, así sea de modo subsidiario o complementario, para disminuir la vulnerabilidad de las actividades internas.

⁶ Véanse las definiciones de proyectos nacionales de desarrollo y de estilos de planificación en el capítulo I de este estudio.

⁷ Ejemplos frecuentes de tales casos son la construcción y administración de puertos y los servicios de comunicaciones postales y telegráficas.

Ahora bien, la mayoría de los objetivos apuntados en el punto 3 a) son tales que su obtención requiere condiciones que no están completamente garantizadas por el funcionamiento de los mercados. Las razones para la intervención estatal planificada que se han mencionado en el presente punto (válidas aun para el estilo 1 de planificación y su proyecto de desarrollo) afectan la tasa de crecimiento y la vulnerabilidad externa, como se vio en los dos párrafos precedentes, afectan la protección del medio ambiente y el uso de los recursos naturales (por ejemplo, por externalidades), y en fin, afectan el equilibrio regional y suboptimizan el proceso de incorporación de ciencia y tecnología.

Por otra parte, si bien es propio del estilo dejar que el peso de la tarea redistributiva de los ingresos recaiga también en el mercado —principalmente por la vía del aumento del empleo que resultaría del crecimiento— no se desconoce la necesidad de actuar subsidiariamente en casos extremos y en áreas seleccionadas. Así, por ejemplo, son tareas propias del estilo 1 una atención especial a la provisión de servicios esenciales de salud y educación a los estratos más pobres. Los programas sociales pueden llegar incluso al sector vivienda, también para los sectores más necesitados. Es de hacer notar que allí donde resulte más viable, se usarán métodos compatibles con la idea general de que los recursos sean asignados vía el mercado; así, por ejemplo, en el caso de la vivienda, se preferirá otorgar un subsidio a los beneficiarios para que éstos lo apliquen a la adquisición de viviendas que ofrece el mercado privado, antes que montar programas públicos de construcción de viviendas para su entrega directa a dichos beneficiarios.

Por tal razón es amplio el campo de trabajo que en este estilo tiene la planificación, sin perjuicio de que —para ser fiel al proyecto de desarrollo adoptado— tenga que considerar la acción económica estatal con un criterio restrictivo y subsidiario respecto al mercado.

c) Las consideraciones del párrafo anterior conservan su validez en el estilo 2, y se refuerzan por el hecho de que en el proyecto de desarrollo a él asociado, le corresponde al Estado “desarrollar una parte importante de la inversión productiva, el manejo de ciertos recursos de significación estratégica. . .” y otras tareas de índole económica y social.⁸

Cuando para lograr esto se adopta una modalidad “de proyectos y programas” o, con más razón, cuando se adopta una modalidad “comprensiva” de intervención, resulta indispensable que la acción estatal se base en un esfuerzo sistemático de planificación. La intervención a través de “proyectos y programas”, para constituirse efectivamente en una modalidad de planificación, debe insertarse en forma clara en una estrategia de desarrollo. Esta es la tarea central de la planificación en este estilo. El sistema de planificación debe diseñar, ejecutar y evaluar los proyectos y programas sectoriales anuales de tal modo que éstos se integren a un plan global de mediano plazo y sean coherentes con él. Para lograr este objetivo parece fundamental considerar la lista de proposiciones que se hace en la sección B siguiente con el título de “La planificación del sector público”.

d) En el caso del estilo 3 de planificación, la existencia de un proyecto nacional con una imagen-objetivo más comprensiva y la búsqueda de ciertos cambios de estructura tornan la acción estatal aún más profunda y compleja que en los estilos anteriores. A ello se suma la pretensión, en este estilo, de que las mejoras en la distribución del ingreso y la irradiación social del crecimiento no surjan por el efecto de “derrame” del crecimiento económico sino que se gesten o inicien por accio-

⁸ Véase el punto 1 d) de la sección C del capítulo I.

nes específicas de política. En este estilo, más que en los dos anteriores, es necesario sincronizar y hacer coherente una vasta gama de políticas públicas que se llevan a cabo en un contexto de cambio socioeconómico, marcado por cierto grado de incertidumbre respecto al efecto que dichas políticas tendrán en la estructura global. A esta incertidumbre nacional se le suman las que provienen del resto del mundo, particularmente las relacionadas con un posible cambio de actitud hacia el país por parte de los diversos actores extranacionales.

La mayor dosis de intervención estatal, como la mayor cantidad de políticas que se deben sincronizar y hacer coherentes en este estilo, impone exigencias superiores a los mecanismos de planificación. Por esta razón, las líneas de acción que se proponen en la sección siguiente, comunes para todos los estilos de planificación, adquieren mayor vigencia y un grado superior de urgencia en este estilo. Cada una de estas tareas debe ser enfrentada más profundamente y cubrir una gama más vasta de situaciones. Es en este estilo, también, donde adquiere mayor vigencia la necesidad de coordinar o, más bien, integrar los objetivos de transformación de largo plazo con las políticas de estabilización o ajuste en el corto plazo. La planificación de corto plazo debe tender a ajustar los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio, pero lo debe hacer en la perspectiva de las transformaciones estratégicas que persigue el plan de largo plazo.

Además de un compromiso más urgente y profundo con las tareas comunes a todos los mecanismos de planificación, en este caso particular se requiere satisfacer dos requisitos fundamentales para hacer efectivo el proceso de cambio. El primero consiste en que la imagen-objetivo permita definir claramente un molde normativo y una estrategia de acción que constituyan la base para iniciar, en forma coherente, el proceso de planificación. En segundo término, la estrategia de acción, debe ser flexible o adaptativa.

Otro requisito fundamental para aplicar efectivamente la estrategia es movilizar y comprometer con el proceso de cambios a los más amplios sectores de la comunidad nacional y encontrar solidaridad y respaldo internacional. Este requisito —en términos de la planificación— hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de los objetivos, la selección de los instrumentos y la ejecución del plan nacional de desarrollo.

e) Por último, es consubstancial al estilo 4 la existencia de planificación y, en particular, la planificación centralizada, por lo que el papel de la planificación es insustituible, y es innecesario abundar en razones para demostrar su carácter crucial.

f) Al examinar la contribución de la planificación al desarrollo, no basta con mostrar que su importancia es grande en todos los estilos y proyectos formales de desarrollo. Es conveniente agregar algunas reflexiones sobre las modalidades de trabajo que la planificación requiere. En primer término, debe señalarse que existe conciencia en los países de la región de que la actividad de planificación no debe concentrarse en la elaboración de un "plan-libro" en el organismo central de planificación. Esta actividad debe ser desarrollada por un sistema que, habida cuenta de las diferentes situaciones institucionales, esté integrado por organismos sectoriales y regionales, llegando a todas las áreas significativas del aparato público y en particular a sus instancias de decisión, y eventualmente tenga formas orgánicas de relacionamiento con el sector privado. El producto de tal sistema no será el "plan-libro" (o mejor, el complejo de planes de largo y mediano plazo, globales, sectoriales y regionales). El sistema de planificación cumplirá su papel si contribuye a la adopción de objetivos válidos

y medidas de política eficaces para la estrategia de desarrollo elegida, y su acción se expresará en ciertos casos en la redacción de documentos, algunas veces en la publicación de planes, otras en la participación en la toma de decisiones, siendo todos éstos vehículos de su acción y no el objeto final de su actividad.

Por otra parte, siempre ha sido un problema la articulación del corto plazo con el mediano y largo plazo y con la estrategia de desarrollo. Los llamados planes operativos anuales, cuando han existido, han constituido un serio esfuerzo metodológico para conseguir el ensamble entre las decisiones de la coyuntura, sometidas a las presiones de la contingencia, y las pautas de mediano y largo plazo de un plan. Los fracasos que se observan en la ejecución de los planes se deben más a la imposibilidad de lograr dicho ensamble que al diseño de los mismos. Las urgencias de la coyuntura pueden ser el resultado de hechos exógenos que hacen temblar el edificio de compatibilidades, complementariedades y coordinación que expresa el plan tanto en forma cualitativa como cuantitativa. Eventuales fallas en el diseño del plan —o de algunos de sus programas o medidas de política económica— ponen en peligro la consecución de metas importantes. No se trata aquí de hacer un recuento exhaustivo de todas las posibilidades que pueden perturbar la coherencia de un proceso de planificación de mediano y largo plazo con la política coyuntural. Todo ello es conocido. Lo que se quiere recalcar es que en la medida en que estos procesos se enmarquen en esquemas de transformaciones estructurales pretendiendo mantener la simultaneidad de objetivos que en muchos casos se han considerado contradictorios, esas posibilidades de perturbaciones se multiplican y se tornan cualitativamente más difíciles.

Abordar la solución de estos problemas requiere que los procesos de planificación actúen en dos frentes. De un lado, vigorizar las actividades de investigación para lograr mejores técnicas y procedimientos para el ensamble apuntado. De otro, mantener una presencia activa en los centros de decisión de corto plazo. Esa presencia se observa en muchos países de la región, pero no es muy común que en las discusiones relativas al corto plazo se tenga adecuadamente en cuenta la problemática del mediano y largo plazo, de modo de que queden defendidos los propósitos esenciales de la estrategia de desarrollo. Muchas veces los organismos de planificación, en tanto operan en la coyuntura, lo hacen como un servicio técnico más del aparato gubernamental, en lugar de contribuir a la decisión con consideraciones relativas al proceso de desarrollo en el largo plazo. En este sentido, los procesos de planificación deben ir ensanchando el espacio político que tienen en la esfera pública para operar en la forma indicada en lo referente a las decisiones de política coyuntural.

Además, la articulación del mediano y largo plazo con las decisiones vinculadas al corto plazo, no tiene solamente una faceta técnica o administrativa. Tiene también otro ángulo de singular importancia que se refiere a la voluntad del sistema político para defender sus compromisos estratégicos frente a las urgencias coyunturales. Sin esta firme y persistente voluntad, que se pone de manifiesto en el manejo de la coyuntura, difícil será lograr dicha articulación, en especial dadas las condiciones de incertidumbre que se han venido planteando.

B. Los avances de la planificación en la región carencias remanentes y nuevos problemas

1. Las contribuciones de la planificación al desarrollo

La planificación, que ha tenido en la región una vigencia efectiva de poco más de dos decenios, ha dado ya grandes pruebas de utilidad, aunque muchas veces se tiende a juzgarla desde el estrecho punto de vista del cumplimiento de las metas de los planes. Los valores alcanzados en el producto interno bruto, por ejemplo, en un determinado país y período, resultan de la combinación, por un lado, de medidas de política no siempre coherentes con los planes y, por otro, de acontecimientos exógenos, por lo que mal puede obtenerse de una comparación lisa y llana de metas con resultados, un juicio válido sobre la bondad de los planes.

En realidad, si se comparan los ritmos de crecimiento alcanzados en los últimos veinte años con las tasas históricas, se nota un gran avance que sería en parte atribuible a la adopción de estrategias y medidas sugeridas en los planes. Por ejemplo, los organismos de planificación fueron promotores de gran número de proyectos importantes, proveyeron a su justificación y evaluación técnicoeconómica, e impulsaron su financiamiento, tanto en áreas de infraestructura como en sectores directamente productivos.

Hay varios otros terrenos en los que la planificación ha demostrado méritos. En primer lugar, ella ha permitido, alcanzar una más rica y profunda interpretación de los problemas del desarrollo de los países, ponderando los diversos factores limitativos, descartando ciertos síntomas superficiales del subdesarrollo, para adentrarse en lo estructural y sustantivo, y dando con ello una base más sólida y coherente al diseño de políticas económicas y sociales. Por otro lado, la instalación de los mecanismos de planificación y sus primeras actividades de formulación de diagnósticos y planes generó en casi todos los países un requerimiento de información estadística antes inexistente, impulsando así el enriquecimiento de los sistemas nacionales de estadística, tanto en los aspectos de precisión y oportunidad de los datos como en el de la cobertura de los mismos. A su vez, los sistemas de planificación fueron los principales promotores de la introducción en las esferas político-administrativas públicas de toda una gama de temas nuevos y de formas de análisis que exigieron niveles técnicos crecientes y permitieron el tratamiento sistemático y más completo de una serie de problemas que antes eran vistos con mayor superficialidad.

Puede también señalarse, que la planificación ha sido uno de los factores más eficaces para llevar al nivel político, ejecutivo y técnico un concepto cada vez más completo e interdisciplinario del desarrollo.

2. Algunos problemas detectados en las actividades de planificación

El que se deban reconocer los logros de la planificación en la región no debe obscurecer el hecho de que existen también importantes obstáculos y vacíos en las operaciones corrientes de ella, ya sea en el funcionamiento de los organismos de planificación; en su vinculación con otros organismos públicos, o, en general, en la formulación y ejecución de planes. Las diversas experiencias del ILPES y la investigación llevada a cabo para elaborar el presente documento permiten agrupar esos problemas en dos categorías: 1) problemas generales, detectados en muchos casos desde hace varios

años y que pese a ello persisten, por razones no siempre imputables a los organismos de planeación, y II) carencia de tratamiento eficaz de temas relativamente nuevos que requieren ser abordados sin demora.

a) Los organismos de la región experimentan grandes dificultades para mantener una dotación de recursos humanos suficientes y estables. En muchos casos los jóvenes profesionales que se incorporan al plantel tienen una formación de tipo general, ya sea en economía o en otras disciplinas sociales, pero carecen de conocimientos profundos en el diseño y uso de técnicas de planificación, y van adquiriendo esos conocimientos a través de la práctica, a veces combinada con entrenamiento formal en cursos *ad-hoc*. Sin embargo, en muchas ocasiones, los esfuerzos institucionales por lograr una formación integral se ven frustrados porque se registra con frecuencia una alta tasa de rotación de personal —por motivos variados— que erosiona de modo constante el capital humano del organismo.

b) Cualquiera sea el estilo de planificación elegido, los organismos se enfrentan aún a importantes vacíos de información estadística que impiden tener una visión completa y oportuna del comportamiento de las principales variables económicas y sociales. Ese es el caso de los datos sobre destino de las inversiones, niveles de empleo, remuneraciones, modalidades y márgenes de comercialización, distribución del ingreso y corrientes financieras entre sectores. Estas deficiencias no sólo dificultan la elaboración de planes, sino que además tornan complejo su seguimiento y por ello pueden llegar a imposibilitar evaluaciones y correcciones oportunas de las estrategias y medidas adoptadas, comprometiendo así la eficiencia del esfuerzo planificador.

c) En el terreno de la formulación de planes, un problema claramente detectable, en varios casos correspondientes a los estilos 2 y 3, es que no se logra una adecuada relación entre objetivos económicos y objetivos sociales. Es frecuente la definición relativamente autónoma de los objetivos sociales, sin considerar el impacto de los programas sociales en variables económicas tan importantes como la tasa de inversión, los costos en los sectores productivos y, en definitiva, la tasa de crecimiento del producto.

También es posible encontrar ejemplos de objetivos sociales insuficientemente definidos desde el punto de vista operacional, lo que trae dificultades en el diseño de los programas y, en los hechos no asegura un uso eficiente de los recursos ni el adecuado financiamiento de esos programas.

d) Del mismo modo, suele no existir suficiente articulación entre el esfuerzo de planificación del desarrollo regional y los planes y políticas nacionales. Las tareas correspondientes se desarrollan por carriles paralelos, a veces en el seno de un mismo organismo. El hecho de que los planes regionales suelen ser publicados separadamente de los planes nacionales y, a veces, con un largo intervalo de tiempo, aunque cubran el mismo período, es una consecuencia y símbolo elocuente de la mencionada falta de integración.

e) Uno de los problemas más graves que experimenta la planificación en América Latina es la falta de persistencia. Un "ciclo de planificación" típico suele comenzar con la instauración de un nuevo gobierno. En esas circunstancias, los organismos de planificación encaran una etapa de febril actividad que culmina con la elaboración y presentación de un plan de mediano plazo, acompañado o no de planes operativos para el primer año, planes sectoriales o planes regionales. Con la presentación del plan tiende a decrecer el interés público por la actividad de planificación. Las tareas de ejecución

seguimiento y evaluación del plan adquieren un ritmo decreciente, mientras que la adopción de medidas de política se separa rápidamente, tanto en su contenido como en las modalidades de su decisión, de los objetivos y estrategias del plan. Puede entonces suceder que luego de uno o dos años el plan quede, a los efectos prácticos, virtualmente olvidado, y que los organismos de planificación opten por dedicar todo su esfuerzo a investigaciones de base, reexamen de diagnósticos, o elaboración de programas muy específicos, acompañados, a veces, por una recopilación rutinaria de datos sobre la evolución de las variables económicas, que ya no pueden realmente considerarse resultado del plan.

El ciclo concluye, y se reinicia cuando asume un nuevo gobierno, lo que suele implicar el deseo de descartar planes y programas anteriores y la elaboración de un nuevo plan. Es interesante consignar que en algunos casos esto ha sucedido aun cuando el nuevo gobierno pertenece al mismo partido político que su predecesor.

Esta falta de persistencia y continuidad mina la moral de trabajo de los organismos de planificación y la confianza pública en la utilidad de los esfuerzos de esa índole.

f) En realidad, el problema de falta de persistencia apuntado en el punto anterior está muy relacionado con otro de carácter más general que afecta la operacionalidad de los planes. En los hechos, tiende a existir una separación entre los planificadores y el resto de las autoridades gubernamentales, en particular los organismos operativos y con capacidad decisora. Los planes se inspiran en una voluntad política de las más altas autoridades, pero suelen resultar ser la expresión de voluntad y de trabajo técnico de un sector separado del resto del aparato gubernamental. Puesto que en su elaboración intervienen sólo marginalmente los sectores distintos al organismo de planificación, no resulta sorprendente que los planes difícilmente conciten o expresen un consenso general de la administración pública.

Esto facilita, a su vez, que los objetivos y previsiones de los planes puedan quedar avasallados por la importancia que adquieren los problemas coyunturales, y que las políticas de corto plazo se lleven a cabo al margen de la estrategia planificada.

Este estado de cosas se consolida si la planificación es concebida esencialmente como la producción del "plan-libro", documento que, naturalmente, no puede contemplar con detalle todas las vicisitudes a que estará expuesta la aplicación del plan. Si, como es el caso no se cuenta con modelos adecuados de compatibilización entre corto y mediano plazo, el plan es ciertamente limitado como guía de acción coyuntural, más allá de proveer pautas generales. La generalidad de los organismos de planificación no han logrado, hasta el momento, construir tales herramientas, pero disponer de ellas sería sólo condición necesaria y no suficiente para asegurar la realización de los planes. Es además necesario superar la ya aludida separación entre los organismos de planificación y las unidades de decisión y operación.

3. Nuevos campos de acción para la planificación

Se ha preferido agrupar por separado los problemas relativos a dos campos de reciente incorporación a las actividades de planificación, como son el de la ciencia y tecnología y el del medio ambiente. En muchas administraciones públicas existen organismos con jurisdicción específica sobre

estos temas y, también existen equipos de trabajo especializados con algunos organismos de planificación. No hay, por lo tanto, en muchos casos, vacíos formales en ese sentido, pero se estima que el tratamiento que reciben en la formulación de planes y en la política llevada a cabo no está acorde con la importancia que tales áreas tienen en el proceso de desarrollo.

a) En lo que hace a la ciencia y la tecnología, en muchos países se han formulado planes específicos para el tema y se han creado instituciones con recursos financieros para apoyar actividades de esta índole, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, la observación directa en la mayoría de los países indica que los planes de desarrollo tienen un escaso contenido de política científica y tecnológica, que las modalidades de ejecución de las mismas, cuando existen, no reúnen los requisitos que la práctica aconseja para su concreción y que son débiles los lazos y los resultados de la coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones dedicadas a la promoción científico-técnica antes mencionada. La necesidad de la incorporación efectiva de esta temática en los procesos de planificación no se fundamenta sólo en su importancia sino también, y principalmente porque se considera que de este modo se facilita enormemente el engarce entre el desarrollo científico-técnico con los propósitos de desarrollo, con las estrategias para asegurar la consecución de sus finalidades y con las asignaciones de recursos y medidas de política propias de los planes de mediano plazo. La selección de las áreas prioritarias para la investigación científica, no debe reconocer como única causa las tendencias presentes, las que no necesariamente coinciden con las necesidades del desarrollo general del país en el mediano y largo plazo. Del mismo modo las corrientes de transferencia de tecnología, que requiere el crecimiento de los sectores productivos, deben acoplarse en forma armónica con los esfuerzos de adaptación y creación nacional que son apoyados por las políticas de fomento antes indicadas. Asimismo, deberán definirse los perfiles tecnológicos más convenientes para dichos sectores, de modo de asegurar el logro de los objetivos de crecimiento y distribución tantas veces mencionados. El robustecimiento de los lazos de coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones específicas del área de la ciencia y la tecnología y la inclusión de esta materia en el contenido sustantivo de los planes llenaría un vacío de los procesos de planificación, enriquecería los atributos de las políticas científico-tecnológicas y permitiría abordar más eficientemente uno de los problemas del desarrollo cuya importancia se reconoce plenamente.

b) Al igual que en el caso anterior, en el área del medio ambiente hay esfuerzos ya realizándose; pero si bien en la mayoría de los países de la región es posible encontrar evaluaciones de recursos naturales, prácticamente no existen investigaciones comprensivas, integradas y globales de los ecosistemas. Sólo este último tipo de estudios permite avanzar en la comprensión y planificación del medio ambiente como un subsistema que, en estrecha interrelación con la sociedad y condicionándose mutuamente, conforman un sistema global.

Las políticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y la eficiencia de su utilización, así como las dirigidas a conservar, mejorar y expandir la capacidad productiva del medio ambiente constituyen parte de la política de desarrollo, ya que hacen que ésta sea sostenible en el largo plazo.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y muy especialmente a conocer y entender el comportamiento de sus ecosistemas, 303

debieran ser una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología. Sin embargo, la consideración e integración de la dimensión ambiental en la planificación no se puede lograr adecuadamente mediante la simple yuxtaposición de esta perspectiva a la económica y social. Se requiere, que los sistemas de planificación internalicen la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se configuran mutuamente.

La introducción de la dimensión ambiental en la perspectiva señalada requiere que la planificación ponga especial acento y cuidado en lo siguiente:⁹

I) garantizar el acceso a los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población y su adecuado aprovechamiento;

II) asegurar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permita sostener el desarrollo en el largo plazo para garantizar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras;

III) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, al uso de los recursos renovables y a la retroalimentación de los desechos y desperdicios. Esto es particularmente crucial en el caso de la energía;

IV) crear una preocupación profunda y sistemática por la forma en que la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influida por el contexto internacional;

V) impulsar un esfuerzo masivo dirigido a la reeducación de toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo; esto es particularmente crucial en la educación superior profesional, técnica y científica.

En resumen, se trata de imponer una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y especiales de la planificación, por la otra.

C. El robustecimiento de los sistemas de la planificación: principales tareas y condiciones

Se ha afirmado en este estudio que el decenio que comienza presenta a los países de la región exigentes desafíos. Es recomendable plantearse una serie de objetivos claros para en función de ellos decidir, dentro de las características del proyecto nacional de desarrollo, con qué estrategia enfrentarlos. Todo ello implica, a su vez, desafíos para la planificación. Los sistemas de planificación debieran participar activamente en la proposición y diseño de los objetivos generales y específicos de cada país, analizar distintas opciones de estrategia y, sobre todo, hacer una contribución significativa a la realización de las estrategias elegidas.

Para ello los sistemas de planificación necesitan emprender un conjunto de tareas dirigidas principalmente a robustecer su estructura, vigorizar los lazos que los vinculan con los niveles de decisión y mejorar su nivel técnico de operación. Esas tareas tendrán una ponderación distinta según el estilo de planificación que se trate. Tal ponderación dependerá, principalmente, de la función que cada

⁹ Estas sugerencias provienen del documento "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", preparado por O. Sunkel como Coordinador del Proyecto CEPAL/ PNUMA sobre Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina.

uno le otorgue al mercado en el proceso de asignación de recursos. Algunas tareas, sin embargo, por el carácter general que tienen, serán comunes a todos los estilos. Además, dicha ponderación debe considerar las especiales características que adquieren los procesos de planificación en los países de la región de pequeño tamaño y de menor experiencia en la práctica de la planificación.

La lista de obstáculos y problemas confeccionada en la sección B, punto 2, del presente capítulo ofrece una guía inicial para las acciones de robustecimiento de los sistemas de planificación. Las tareas y condiciones que de ella se derivan se agrupan del siguiente modo: I) el mejoramiento de la infraestructura básica de los sistemas de planificación; II) el mejoramiento de los métodos y técnicas utilizados; III) la superación de algunos problemas parciales específicos; IV) mejoras en la planificación del sector público; y V) el aumento de la operatividad de la planificación.

1. La infraestructura básica para la planificación

Este punto hace referencia, sobre todo, a la disposición de una dotación adecuada de recursos humanos y de información estadística suficiente y oportuna. En este sentido, baste referirse al punto 2 a) de la sección B, pues la mera exposición de una problemática, por demás conocida, sugiere de inmediato tanto líneas de acción para enfrentarla como los obstáculos que han impedido mayores avances hasta el momento. En rigor, el tema ha sido repetidamente tratado, incluso en documentos anteriores del ILPES, pero, en la medida en que los problemas subsisten, merecen al menos una breve mención también en esta ocasión.

2. Los métodos y las técnicas

a) Cabe aquí mencionar en primer término la necesidad de enriquecer y adecuar a las necesidades concretas de los diferentes estilos, el conjunto de modelos de uso habitual en la planificación.

Los modelos de planificación se han mostrado como instrumentos adecuados de exploración de las opciones que pueden seguirse para alcanzar un conjunto de metas coherentes y compatibles en un período de tiempo determinado. Por ello se constituyen en herramientas útiles para los responsables de la toma de decisiones.

Es claro que no existe una receta para construir modelos; por el contrario, se deben explorar distintas opciones según los estilos y horizontes de tiempo que se pretenda planificar. En todo caso hay algunas sugerencias generales válidas para todos los estilos:

I) El modelo debe representar adecuadamente la realidad. En la mayoría de los países de la región esto significa contemplar importantes características tales como la heterogeneidad estructural, las estructuras de demanda segmentadas, la dependencia respecto a los centros industriales y un sector público de amplias proporciones;

II) debe existir una relación de trabajo constante entre el equipo técnico que elabora los modelos y los encargados de fijar la política económica, los líderes políticos y las demás autoridades de la oficina de planificación. Este diálogo debe iniciarse en la primera etapa del proceso de planificación y con anterioridad a la elaboración formal del plan;

III) las estimaciones, proyecciones y planes de los planificadores “no matemáticos” deben ser ampliamente considerados. Esto normalmente se ha hecho a través de la utilización de las metas propuestas por estos planificadores como restricciones a los resultados que produce el modelo que, a su vez, libremente selecciona el conjunto de variables que permitirá alcanzar tal meta. Esta práctica, sin embargo, debiera ampliarse para incluir estimaciones y proyectos basados en modelos de experimentación numérica que pueden ser tan válidos como los modelos econométricos, en especial, en momentos de cambio e incertidumbre;

IV) la estructura de los modelos utilizados debe ser sencilla y los resultados deben ser resumidos y presentados en forma clara y ser de fácil acceso para quienes ejecutarán las tareas derivadas del modelo;

V) el trabajo del equipo técnico debiera incluir, además de la presentación de los resultados que los diferentes modelos hayan logrado, la familiarización del resto del equipo de planificación con el uso y significado de su método para así incorporarlo en forma sistemática en el marco institucional de la planificación;

VI) por último es preciso señalar que, dada la complejidad de las tareas envueltas, difícilmente un modelo único logrará responder a todas las necesidades de la planificación. Así, por ejemplo, la planificación de corto plazo exigirá disponer básicamente de un modelo macroeconómico de consistencia que sirva de marco para la elaboración de un presupuesto económico nacional que asegure la coherencia de los principales flujos reales del ingreso y el producto nacional, los flujos financieros y el nivel de precios. En segundo término, la planificación de mediano y largo plazo deberá basarse en un modelo empírico que incorpore la formación de capital, el crecimiento de la fuerza de trabajo, la utilización de los recursos naturales y el progreso técnico, a fin de orientar la política de desarrollo. Finalmente, la planificación en sectores específicos puede requerir la formulación de modelos de optimización que sirvan de base, principalmente, a la selección de proyectos de inversión y a la política tecnológica.

b) La incertidumbre y la planificación adaptativa. El presente decenio, como ya se ha dicho, se inicia en una perspectiva de cambio e incertidumbre. La realidad incierta y cambiante puede implicar que la tendencia hacia el desequilibrio sustituya al equilibrio como estado normal de la estructura económica, política y social. En esta situación no sólo es difícil vislumbrar las características que adquirirán estas estructuras en el futuro y, por lo tanto, el comportamiento de los agentes y variables que las conforman sino que, además, es difícil prever el resultado final de las políticas adoptadas o ejecutadas en el presente. En estas circunstancias, el documento del plan, expresado como un conjunto de objetivos y de medios para lograrlo —tiende a resultar particularmente rígido, ya que supone la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables de la estrategia y de las medidas de política propuestas. La historia, en forma creciente se ha encargado de demostrar que no es posible suponer tales constancias y que, por lo tanto, muchos planes quedan apartados de la realidad a poco de haber sido terminados.

Los efectos de esta situación de incertidumbre internacional se añaden a los que resultan del necesario proceso de cambio en que se verán envueltos los países de la región para enfrentar con éxito los grandes desafíos del decenio, cambios internos que —por definición— son especialmente

profundos en el caso del estilo 3. Este mismo proceso de cambios puede afectar la actitud que los diversos actores extranacionales tienen hacia el país.

Para enfrentar esta situación es importante que los mecanismos de planificación identifiquen una imagen-objetivo que establezca un molde normativo definido. La estrategia de acción, por su parte y dado el carácter incierto del contexto donde se inserta, debe ser, ante todo, flexible o adaptativa. Esto es, debe permitir que las diversas medidas de política económica y social a corto y a mediano plazo, vayan configurando el proceso según una secuencia que se revisa y reajusta cada vez que resulta necesario.

En esta modalidad adaptativa de enfrentar el proceso de planificación el diagnóstico no sólo mantiene un significado central sino, además, debe ser capaz de seguir el curso de las variables circunstancias que acompañarán el proceso. Ese diagnóstico, al realimentar constantemente el proceso de planificación, debiera afectar las tareas de previsión y análisis; estas tareas, dado el carácter dinámico y cambiante de la realidad, debieran a su vez adecuarse en forma constante a los nuevos problemas que surgen del diagnóstico. De esta forma la política económica y social que se deduzca del plan surgirá de un análisis suficientemente cuidadoso que dé cuenta de la cambiante realidad externa y de las variadas repercusiones internas que la ejecución de las políticas económicas y sociales vayan teniendo.

3. Algunos problemas parciales y específicos

Otros problemas de gran importancia para el conjunto de la actividad, deben ser objeto de atención inmediata. Entre ellos se incluyen temas tales como la mejor integración de la planificación social dentro de los planes globales, la efectiva integración de la planificación regional a esos mismos planes y la incorporación más eficaz de la planificación del medio ambiente y de la ciencia y la tecnología. No corresponde detallar aquí las particularidades de la acción necesaria que, en lo que tiene de válido para toda la región, ha sido tratada en tres capítulos de este documento y que en todo caso debe atender a la problemática expuesta en la sección B del presente capítulo. Por lo demás, en estos casos son más acentuadas las diferencias de situación según el caso nacional de que se trate.

4. La planificación del sector público

a) *La planificación global de los proyectos y programas públicos*

Se expone en este punto una serie de consideraciones especialmente pertinentes para los países que han adoptado el estilo 2 de planificación y que están encaminados a darle un carácter más comprensivo e integrador. Esto es coherente con los planteamientos que la gran mayoría de los gobiernos que han adoptado este estilo de planificación han hecho, respecto a su concepción de la modalidad de "Proyectos y programas" como un camino de avance hacia la planificación integral.

1) *El plan operativo*. Este plan debe concentrarse en tres elementos básicos: la elaboración de un inventario de proyectos y programas públicos que sean rentables desde un punto de vista económico y social y consistentes con la cantidad de recursos financieros disponibles en el sector público; el diseño de políticas para estimular la inversión privada en ámbitos coherentes o complementarios

con las líneas de acción fijadas para el sector público; y, el establecimiento de mecanismos de control de la ejecución de proyectos y programas.

Para lograr en forma expedita los objetivos señalados se debe elaborar un inventario de todos los proyectos y programas —en construcción o por ser iniciados— en alguna forma financiados por el sector público, estableciendo claros criterios de evaluación para cada uno de ellos. Además, es conveniente contar con presupuesto detallado para cada proyecto y programa por un período de dos o tres años que distinga entre los gastos en moneda nacional y extranjera. Por último, se deben diseñar y explicitar las medidas de política económica, financiera, fiscal y monetaria que se aplicarán en el proceso de ejecución del plan, especialmente las que están guiadas a estimular la participación del sector privado en el logro de los objetivos y metas del plan.

II) *El mejoramiento de la técnica presupuestaria*. Fundamentalmente para encontrar una mayor ligazón con el plan anual. El mejoramiento de la organización, así como administrativo y técnico, de la práctica presupuestaria debe considerar, por lo menos, los siguientes tres aspectos:

- una mayor ligazón entre presupuestos y plan anual;
- establecer un sistema de clasificación del gasto del presupuesto funcional a las categorías de inversión y gasto corriente del plan;
- mantener unidad de criterios y de acción en el proceso presupuestario.

III) *La preparación de los programas sectoriales multianuales y la planificación comprensiva*. La planificación anual y el presupuesto —dado su horizonte de tiempo— presentan una visión restringida del proceso de desarrollo. El carácter prospectivo del proceso de planificación es necesario para dar cuenta de la forma en que se pretende llevar a efecto ciertos cambios estratégicos y de los problemas que los proyectos y programas que hoy se ejecutan pueden tener en el futuro. Para darle un contenido prospectivo a la planificación se deben considerar los siguientes puntos:

- El diseño de planes sectoriales multianuales que incluyan una lista priorizada de los proyectos y programas rentables que pueden ser ejecutados a través del tiempo.
- La identificación de diversas estrategias de desarrollo y el conjunto de proyectos y programas que se requiere para aplicarlas.
- Desde la programación sectorial multianual se puede avanzar hacia la preparación o enriquecimiento de planes macroeconómicos prospectivos. La preparación de planes prospectivos a partir de la experiencia ganada en la confección de planes sectoriales multianuales, puede constituir una buena forma de lograr planes a largo plazo que estén llenos de contenido y, por lo tanto, factibles de ser ejecutados.

b) *La planificación de la acción de las empresas públicas*

Dado que el sector de empresas públicas tiende a adquirir una importancia significativa, especialmente en los estilos 3 y 4, es necesario poner especial énfasis en la racionalización de sus operaciones. Las empresas públicas no forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su actitud, combinación de factores, complejidad tecnológica, trascendencia nacional, etc., ni tampoco lo son respecto de los objetivos que se le asignan; esto crea dificultades a la planificación de la acción y medición de la eficiencia de cada una de ellas. Ante esta realidad, una aproximación al problema de la eficiencia de la empresa estatal debiera considerar:

I) Asignar a cada empresa estatal un número mínimo de objetivos debidamente priorizados. Cuando se le asigna como objetivo fundamental la producción de bienes y servicios de la que se espera una determinada rentabilidad y, secundariamente, se le exige hacer algunas operaciones "de fomento", deberá haber alguna compensación o separación contable que permita juzgar separadamente ambas clases de operaciones;

II) las empresas estatales (en el caso de los estilos 1, 2 y 3), cuyo papel fundamental sea desarticular las características monopólicas u oligopólicas de un mercado, deberán ser eficientes en dicho contexto, de modo que su eficiencia debe ser medida por su rentabilidad en el mercado respectivo;

III) las empresas a las cuales se les asignan objetivos complejos y no cuantificables a partir de la información disponible, pueden ser evaluadas según el costo de cumplimiento de tales objetivos. Las formas de medición de la eficiencia debieran ser definidas con anterioridad y de manera externa a la empresa;

IV) Las empresas debieran gozar de un alto grado de autonomía operacional, pero los objetivos principales, sus programas de inversión de largo alcance y la utilización de sus excedentes, deben ser definidos en el mecanismo de planificación correspondiente.

En definitiva, se deberá definir los criterios, las formas orgánicas y los instrumentos técnicos que aseguren el máximo de eficiencia social de las empresas públicas.

5. La operatividad de la planificación. El espacio técnico-político de los sistemas de planificación

a) La mejora en la capacidad operacional de la planificación no es un objetivo que pueda lograrse con una línea de acción simple. Varios son, en este sentido, los frentes que deben atacarse y, en parte, ya han sido citados en este capítulo. Así, por ejemplo, se ha mencionado la necesidad de robustecer la infraestructura básica de los organismos de planificación, y se ha recalcado la conveniencia de disponer de instrumental técnico adecuado para la compatibilización de la política económica coyuntural con los planes de mediano plazo. Cabe agregar que la efectividad de los sistemas de planificación depende, en última instancia, del compromiso que las esferas políticas y el país tengan con sus objetivos y estrategias, y, por otro lado, de la participación efectiva del sistema de planificación en las decisiones gubernamentales. No debe identificarse esto último con un deseo de elevar el nivel jerárquico del organismo de planificación o de que asuma nuevas funciones. Por el contrario, la vía para lograr dicha mayor presencia en la realidad política pública debería ser la búsqueda de mayor compromiso, solidaridad y colaboración tanto del resto del aparato en total como de las fuerzas relevantes del sector privado.

b) La presencia activa de los planificadores en los principales centros de decisión, especialmente en el diseño y ejecución de las políticas de corto plazo, tiene por objeto aportar una visión perspectiva y contribuir a la unidad de todo el proceso, puesto que acciones de corto, mediano y largo plazo deben ser integrantes de un proceso único. Esta concepción es fundamental pues la planificación apunta hacia el largo plazo pero se manifiesta principalmente a través de acciones que afectan y son afectadas por la coyuntura.¹⁰ En definitiva los criterios del planificador deben estar presentes

¹⁰ Este es especialmente válido para el estilo 3, en que la acción de corto plazo debe atender los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio.

en la fase de ejecución de las políticas, programas y proyectos donde sean otras las reparticiones públicas de mayor gravitación, sin pretender sustituir a éstas en sus atribuciones y responsabilidades.

c) *Un Estado participativo*. El Estado, especialmente en los estilos 2, 3 y 4, es el principal responsable directo de asegurar que se logren los objetivos planteados en el proyecto nacional de desarrollo. Para este efecto, ya se dijo, es fundamental que se cuente con el apoyo consciente y activo de las diversas fuerzas sociales. El Estado, por lo tanto, debe desarrollar un esfuerzo central por tener en cuenta las necesidades e intereses de un amplio conjunto de fuerzas sociales, y por ende, promover las condiciones que permitan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la efectiva participación de la población en el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales que comprometan o definan el logro de los objetivos planteados por la sociedad.

Este requisito —en términos de la planificación— hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de objetivos, la selección de instrumentos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Para que la planificación tenga estas características la población debe contar con canales de participación en ese proceso. Para estos efectos la estructura del aparato de planificación deberá combinar grados flexibles de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación con las exigencias de unidad de criterios.

Es conveniente señalar que la participación en la planificación no es sólo un requisito para mantener el compromiso efectivo de las mayorías con la estrategia que se lleva a cabo; sino que, además, es necesaria para seleccionar o definir la prioridad de proyectos y programas cuyo impacto no puede ser evaluado cuantitativamente con la información existente.¹¹

Lo anterior es especialmente válido para los estilos 3 y 4 en que la planificación debe ser el instrumento central en la dirección del proceso económico; aun en el estilo 3 la lógica del mercado aparece subordinada u orientada por la de la planificación aunque se reserva un papel importante al funcionamiento del mercado.¹²

Por otra parte, puede decirse que si se toma la decisión de buscar la construcción de una sociedad más participativa, el sistema de planificación puede convertirse en uno de los canales más efectivos para lograr ese objetivo. De allí que no sólo debe plantearse el tema en términos de cuánto pueda beneficiar la participación a la planificación, sino también en términos —políticamente aún más significativos— de cuánto puede contribuir la planificación a beneficiar, y a hacer más viable al objetivo de participación.

¹¹ Este es el caso, por ejemplo, de la gran mayoría de los proyectos y programas tendientes a satisfacer necesidades básicas donde no existen criterios objetivos para determinar el beneficio o el grado de urgencia de las diversas necesidades insatisfechas.

¹² El mercado constituye el mecanismo a través del cual fluye la información económica en el conjunto del cuerpo social; en él se adoptan las decisiones descentralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre las necesidades y las potencialidades.