

Los Llamados "Planes de Corto Plazo"

no Pueden Sustituir

la Planeación Económica*

Por CARLOS MANUEL CASTILLO

EN reciente discurso que pronunciara ante el Consejo Interamericano Económico y Social, se refería Raúl Prebisch a cómo las ideas, al igual que las monedas, están sujetas a verdaderos procesos de devaluación; a cómo algunas veces, a medida que circulan, aquellos conceptos más caros a nosotros por la promesa que encierran, pueden desvirtuarse y perder su valor de instrumentos para la solución de los problemas del desarrollo. Este es el riesgo que estamos corriendo en nuestra América Latina con la planificación.

El riesgo se deriva de la vigencia que podrían llegar a cobrar dos orientaciones equivocadas y, a nuestro juicio, peligrosas, cuya fisonomía ha empezado ya a asomar en algunos países. Refiérense estas orientaciones a planteamientos incompletos o incorrectos con respecto, primero, a las relaciones entre la planificación y el financiamiento externo y, segundo, a la neutralidad de aquélla frente a los problemas de fondo que internamente tenemos planteados en América Latina.

A estas alturas —dos años después de haberse adoptado un compromiso latinoamericano para impulsar el desarrollo económico y social siguiendo las pautas de la planificación— puede verse con alguna claridad que la tarea de elaborar planes nacionales se está definiendo de modo exclusivo en varios casos como un medio para lograr recursos financieros de origen externo. Esto podría conducir a que la planificación solamente se concretara en los llamados "planes de corto

plazo", cuando los factores determinantes del estancamiento o del lento crecimiento de nuestras economías, como bien lo sabemos, no son de corto plazo, sino que se encuentran enraizados en la estructura misma de nuestros sistemas. Todavía más grave dentro de esta orientación es el riesgo de que dichos planes no lo sean en realidad, sino que se circunscriban a conjuntos de proyectos estudiados de modo imperfecto, que no es posible jerarquizar ni relacionar con las necesidades más imperiosas, a las cuales se haya añadido, a manera de ropaje ornamental, los consabidos términos del "diagnóstico" y la "proyección", y el mucho más famoso de la "reforma estructural".

A la luz de las normas y criterios adoptados para obtener financiamiento externo, no parece probable que cosas como las que acabamos de mencionar —porque no las podemos llamar planes— pudieran salir airoso del ceñido tamiz que tendrían que atravesar en el proceso de evaluación. En ese caso, el esfuerzo y los recursos invertidos en su preparación habrían quedado en gran medida desperdiciados, en circunstancias en que la posibilidad de nuevas pérdidas de tiempo de nuestros cuadros responsables se divorcia ya de la más elemental prudencia.

Hay un lugar, y un lugar muy importante, para los planes de corto plazo. Estos son la expresión, en términos de acciones concretas, de los lineamientos generales y de los objetivos de los programas de desarrollo, elaborados con una perspectiva de tiempo suficientemente amplia. Así se están llevando a la práctica —según entendemos— en México y los países centroamericanos. En este sentido, los planes de corto plazo constituyen una pieza fundamental en la mecánica de la planificación, pero no puede concebirseles aisladamente, y menos hacer de ellos el centro de la acción planificadora.

* Versión abreviada del discurso pronunciado por el director de la subsección de la CEPAL en México, en la inauguración del Cuarto Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico y Evaluación de Proyectos. Junio de 1963.

De lo anterior se desprende que hay también necesidades de financiamiento externo que satisfacer asimismo a corto plazo, en relación con tales planes; pero resulta, por otra parte, indispensable distinguir entre éstas y otras necesidades igualmente apremiantes. Los requisitos de financiamiento externo de los planes de corto plazo se derivan de una acción de inversión programada para el futuro inmediato. En cambio, esas otras necesidades a que acabo de aludir son el producto de situaciones ya establecidas —de la crisis fiscal y del desequilibrio de la balanza de pagos, por ejemplo— cuyos factores determinantes y cuyos requisitos de recursos financieros del exterior se han venido acumulando por espacio de varios años. Si bien la satisfacción de estos requisitos necesita de inmediato programas adecuados de financiamiento, la contrapartida de obras y programas de nuevo desarrollo deberá buscarse no en los planes de corto plazo, sino más bien en los de largo plazo. Porque se trata de recuperar en el futuro el terreno perdido como resultado de la situación crítica que han venido atravesando nuestros sectores externos, y porque es ésta una tarea que tendrá que distribuirse en lapso bastante mayor que el comprendido en los dos, tres o cuatro años de los planes que se están preparando o empezando a ejecutar.

En consecuencia —y aunque parezca paradójico— no es posible esperar que los problemas que se destacan como más inmediatos y de mayor urgencia para nuestros hombres públicos, puedan resolverse por la vía de los planes de corto plazo. Las soluciones han de buscarse en otros instrumentos que, aun formando parte de los planes, tengan como finalidad principal ganar en beneficio de nuestros países el tiempo necesario para adentrarse de lleno en las tareas de la planificación.

Es mucho lo que puede lograrse en períodos cortos mediante el juicioso control del gasto público, la mayor eficiencia en las recaudaciones tributarias y la utilización racional de las muy escasas disponibilidades de divisas. Pero aunque sea mucho, no es bastante. A estas medidas de ordenamiento interno deberían corresponder acciones mucho más audaces para ampliar y expeditar los programas de financiamiento externo, así como para dotar a la política monetaria y crediticia de la eficacia y de la flexibilidad que le están haciendo falta.

Es motivo de preocupación para muchos latinoamericanos que, hasta ahora, no sea éste el caso. No sólo porque los recursos del sistema financiero y crediticio internacional no se encuentren disponibles oportunamente ni en las magnitudes requeridas, sino también por los efectos que —de llegar a estar disponibles en las condiciones actuales— podrían tener sobre la balanza de pagos y la capacidad de endeudamiento. Cuando, como sucede en algunos de nuestros países, la absorción de divisas por concepto del servicio de la deuda externa se aproxima ya —y sigue creciendo— a una cuarta parte de los ingresos derivados de las exportaciones, hay que pensar dos veces antes de incurrir en nuevos compromisos, es necesario buscar por todos los medios el logro de las condiciones propicias a la expansión económica y asegurar a toda costa —a través de una verdadera planificación— que se trate de compromisos que produzcan altos dividendos de desarrollo.

La segunda orientación que puede conducirnos a aquella devaluación de las ideas, por las cuales se ha venido luchando durante tantos años, es la que postula la neutralidad de la planificación frente a cualquier sistema económico y social. Según esta orientación —que parece estar trasladándose de algunos círculos académicos a determinados centros de decisión en varios de nuestros países— la planificación es un instrumento enteramente neutral, que lo mismo sirve para mantener y conservar incólumes los sistemas existentes, que para transformarlos a todo lo largo y lo ancho de su estructura.

Para quienes piensan de esa manera, debería ser motivo de seria reflexión observar que, hasta el momento, no se dispone de experiencia histórica alguna en que la planificación se haya utilizado en función del primer enfoque. Podría verse entonces que son muy distintos los instrumentos que usualmente se aplican con tal propósito. Por el contrario, para quienes no podemos creer en la neutralidad de la planificación, es hondamente perturbador pensar siquiera en que en esta América Latina se pueda entrar en un proceso de elaboración de planes no para el desarrollo sino para el estancamiento. Y para quienes hoy día tienen en sus manos el destino económico de nuestros países no habrá de ocultarse la completa imposibilidad de que la planificación pueda mantenerse por encima y al margen de las grandes cuestiones que agitan el cuadro de la situación latinoamericana.

Si bien es cierto que los planes nacionales en proceso de elaboración tienen como objetivo lograr niveles más elevados de desarrollo económico y social, y en ese sentido se plantean como un problema básico de producción, no lo es menos que el establecimiento de las bases para alcanzarlo plantea problemas insoslayables de distribución de la riqueza del ingreso.

No se trata —como podría ser el caso— de divulgar lemas más o menos atractivos desde un punto de vista político estrecho, con el propósito de obtener resultados inmediatos de dudoso y en todo caso muy efímero valor. A medida que nos adentramos en el conocimiento de los fenómenos económicos del subdesarrollo, y como muy bien lo demuestra la experiencia mexicana de las últimas décadas, surgen y se definen cada vez con mayor claridad las interrelaciones que forman, en unitaria e inextricable ligazón, la distribución de la riqueza y el ingreso por una parte y, por otra, la plena movilización de los recursos disponibles en términos de las necesidades del desarrollo, el establecimiento del nuevo módulo de crecimiento hacia adentro, el fortalecimiento del mercado interno y la modificación de la estructura de la demanda en función de las posibilidades del aparato productivo existente y en vías de formación.

Así se sintetizan los términos actualmente en boga de reforma agraria, reforma tributaria y desarrollo de los recursos humanos y naturales por y en beneficio de la población latinoamericana. Y así lo están señalando, no tanto los compromisos adquiridos en fechas y con referencia a programas recientes, sino y fundamentalmente las apremiantes necesidades de la gran porción sumergida de nuestros 200 millones de latinoamericanos.