

Los Cursos Intensivos de Programación Económica

Por ERNESTO DÍAZ QUINTERO

EL desarrollo económico es tema que ocupa lugar preferente en la preocupación de los gobiernos de todo el mundo, habiendo llegado a convertirse en algo tan importante como la conservación de la paz mundial. Aun más, ya se comprende que esta última depende tanto del desarrollo económico como éste de aquella. Esta relación mutua ha llevado a los dirigentes de la política de los pueblos a la convicción de que deben dedicar tanto esfuerzo, tanto estudio y tanta energía al desarrollo económico como a la paz.

Sin embargo, el concepto mismo de desarrollo económico sigue siendo impreciso, o apareciendo impreciso en la mente de la mayoría de las gentes. No es una ciencia que se pueda designar con una palabra genérica, como la medicina o la ingeniería. Para quienes leen la prensa, las revistas, etc., y oyen con frecuencia la expresión *desarrollo económico*, sigue siendo necesaria una definición más concreta o, al menos, una explicación que proporcione las indicaciones necesarias que sitúen tal expresión en un marco que la haga más fácilmente comprensible.

Hasta hace pocos años, para los gobiernos mismos (y todavía hoy para algunos) el desarrollo económico era algo aparentemente espontáneo. Al gobernar en esas condiciones se adoptaban las decisiones y se ejecutaban las obras en forma inconexa, sin tener en cuenta la repercusión que cada una podría tener sobre las otras, desconociéndose muchos de los elementos que entraban en juego para seguir adelante y adoptando muchas veces conclusiones que, en la práctica, eran contradictorias entre sí, y que, por último, se anulaban mutuamente.

La experiencia ha mostrado que el crecimiento económico no se realiza por sí mismo, no se produce como el de los organismos biológicos. Las sociedades no están organizadas para asimilar el alimento en forma que contribuya al crecimiento armónico de sus componentes. Al contrario, se ha comprobado que, dejadas a su propia inercia, su crecimiento es inarmónico por completo y conduce a deformaciones monstruosas que acaban por aniquilarlas o por impedir toda posibilidad de crecimiento adicional.

Si bien es cierto que, ocasionalmente, y tras un proceso largo y costosísimo de reajustes, algunas de esas sociedades han alcanzado un alto grado de desarrollo, la experiencia de la gran mayoría de los demás conjuntos sociales indica que, por ese camino, no han llegado ni a situaciones que remotamente pudieran

compararse a las de aquéllas. Así es posible que en el mundo exista una situación totalmente anómala caracterizada por unos cuantos países con un alto grado de prosperidad, y por una inmensa mayoría de naciones que se encuentran en la miseria, dándose la circunstancia agravante de que ese abismo no se reduce con el tiempo, sino que cada vez se ensancha más.

En realidad, el que no se ensancha es el mundo, que, por el contrario, se empequeñece espiritualmente, día a día, al menos ante las posibilidades que tienen todos los pueblos de conocer cómo viven los demás. Así, los que se encuentran en condiciones miserables comprueban diariamente cómo hay otros seres humanos que viven en la abundancia, y al darse cuenta de su impotencia para lograr un alivio tienden a la desesperación y terminan engrosando las filas de movimientos sociales y políticos tan peligrosos que incluso pueden conducir a una nueva guerra mundial, o, en el caso menos pesimista, a lo que se ha dado en llamar "guerras locales".

Por esto se ha llegado a la conclusión de que el desarrollo económico de los pueblos no puede dejarse más en manos de la casualidad: hay que "programarlo"; hay que orientar la acción del gobierno y de los particulares hacia su consecución. Es menester organizar la vida de los pueblos en forma tal que su trabajo no sea aislado, que las decisiones no sean contradictorias, que las políticas que se sigan se basen en el conocimiento de los elementos necesarios para que sean racionales; en fin, que el esfuerzo conjunto culmine en el beneficio del conjunto social y no en el de unos cuantos individuos.

Simultáneamente se ha comprendido que, en materia económica como en cualquier otro campo, la unión hace la fuerza. Se puede conseguir más si varios conjuntos sociales unen sus esfuerzos para obtener determinados fines que si cada uno de esos conjuntos se dedica a tratar de obtener esos fines por separado. De ahí han surgido las uniones aduaneras, como en el caso del Benelux, o de los acuerdos de libre comercio, como en Europa, y los planes de establecimiento de mercados comunes como el que ahora se organiza por algunos de los países de América Latina.

Conviene dar una explicación, lo más simple posible, sobre lo que es la programación del desarrollo económico. La economía es una ciencia que se ocupa de fenómenos esencialmente sociales: como las decisiones de los agricultores para sembrar este o aquel

producto; las de los industriales para aumentar o reducir su producción, las de los comerciantes para impulsar sus ventas o restringirlas y también las de los consumidores para comprar o dejar de comprar; fenómenos como los relativos a los salarios y a los beneficios adicionales, como los que se refieren a los diversos problemas de los transportes de carga y de pasajeros. Muchas veces influyen, además, otros fenómenos que ni siquiera son sociales, como los meteorológicos, en el caso de la producción agrícola, etc.

Toda esta fenomenología tiene como característica fundamental su variabilidad: no hay constantes. Y además son hechos que no aparecen nunca en forma aislada; guardan estrecha relación, tanto en su acción como en sus estímulos hay reciprocidad, de modo que la resultante no es sino la suma de su actuación conjunta. No obstante, son susceptibles, hasta cierto grado, de medición matemática, mediante la ley de los grandes núcleos que elimina la consideración de la acción individual, para tomar en cuenta la del conjunto social.

La programación consiste así en un proceso de determinación del valor relativo de las diferentes variables dentro del total de la actividad económica, y del sentido de su acción, datos con los cuales se establece una ecuación cuyo resultado indica el ritmo o tiempo de crecimiento de la economía que se estudia, con el fin de obtener, mediante la introducción de modificaciones deliberadamente calculadas en dicha ecuación, nuevos resultados.

Supongamos que el crecimiento del organismo económico que se estudia es de 5% anual. Empero, se estima que para alcanzar un alto nivel de vida para la población en un periodo no muy largo, por ejemplo de 15 años, es necesario obtener un ritmo de crecimiento de 10% anual. Entonces, se introducen las modificaciones respectivas en la ecuación, hasta que el resultado de la nueva ecuación así lograda sea 10. Será necesario para ello tener una idea bastante precisa de la magnitud de los factores que han de conducir a ese resultado, y por tanto de la acción que deben acometer las autoridades para lograr que tales factores alcancen esas magnitudes.

Traducido a la vida real, este procedimiento indica al gobierno y a los responsables de la gestión económica qué planes tienen que poner en ejecución para lograr los objetivos que se desean; qué carreteras y ferrocarriles deben construirse, qué obras de irrigación, qué centrales productoras de energía eléctrica, cuántos puertos, aeródromos, etc. es necesario establecer; si la política comercial debe encauzarse hacia el estímulo de nuevas exportaciones, o hacia la restricción de las importaciones; qué ramos de producción interna deben ser protegidos contra la competencia extranjera; qué materias primas conviene producir en mayor proporción; cómo orientar la política de crédito; qué debe atribuirse a la industria de la construcción, a la automotriz y, en particular a la fabricación de vehículos de transporte público; al fomento de la educación, de la higiene y de la salubridad.

Se trata, en suma, de un esfuerzo por racionalizar la acción del conjunto social, con vistas a la obtención de ciertos objetivos previamente determinados, como si se pretendiera subir arrastrándolo a la cumbre de una montaña, un bloque de piedra de dimensiones colosales. En vez de obligar a todo el mundo a empujar sin ton ni son, fijar a cada cual una tarea concreta

en un punto determinado y en un momento preciso, de manera que el conjunto de sus esfuerzos tuviera como resultado una aceleración en el ascenso del bloque.

Claro está que en economías manejadas por gobiernos dictatoriales, con un control absoluto de la situación del país, tal tarea es considerablemente más fácil. En los países de gobiernos democráticos es, en cambio, necesario considerar una serie de factores adicionales, ya que la coacción por la fuerza no es posible. En estos casos se logran tales objetivos apelando a acciones indirectas, como por ejemplo a la aplicación de fuertes gravámenes a las actividades que se consideraran innecesarias o poco impulsoras del progreso colectivo, haciendo por el contrario más soportable la carga impositiva a las actividades que se estime más beneficiosas para la comunidad nacional conducentes a la obtención de metas predeterminadas.

Todo esto ha puesto de relieve una gran necesidad: la urgencia de disponer de personal preparado en las labores necesarias para esa "programación" del desarrollo económico. Porque no basta con comprender que tal programación es necesaria, ni tampoco puede considerarse que la misma es la simple aplicación del sentido común. Es algo más complejo y que requiere una preparación económica especializada, que, por otra parte, necesita de la realización de estudios profesionales como los de la ingeniería, la arquitectura, la economía misma, etc.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) comprendió, desde los primeros años de su fundación, que para poder atender debidamente la misión que, al fundarla, le había sido encomendada por las Naciones Unidas tendría que suplir en gran parte esa necesidad de programadores para el desarrollo económico en los países de este continente. Así, decidió organizar un curso anual en Santiago de Chile, su sede, con la ayuda de la Administración de Asistencia Técnica, a fin de preparar especialistas en la materia de todos los países latinoamericanos.

Es necesario aclarar que se trataba de un experimento, y que no podría compararse con el esfuerzo que significaría, por ejemplo, establecer una Facultad de Medicina, o de Derecho, o de Ingeniería. Requería en cambio un alto grado de adaptabilidad y de flexibilidad para ir convirtiendo los distintos cursos en textos más o menos definitivos a medida que se avanzaba en el experimento. Es decir, no se podía partir de una experiencia ya establecida y concreta, como base para proseguir las investigaciones, al igual que ocurre en las ciencias antes mencionadas; era algo novedoso que serviría para establecer las bases de una obra más sólida.

Los economistas de la CEPAL empezaron a preparar elementos para la enseñanza de una metodología de la programación del desarrollo económico, pero no una metodología o técnica abstracta, alejada de la realidad, que pudiera recitarse como el contenido de un manual, sino algo con raíces en la realidad latinoamericana y que, por tanto, se adaptara a las necesidades propias de la región y de cada uno de sus países.

Desde 1951 el curso se dictó anualmente para unos 15 becarios de todas las naciones de la CEPAL, constituyendo un creciente éxito, tanto por la calidad de la enseñanza impartida como por los efectos que esa preparación tenía al reintegrarse los becarios a sus respectivos países.

Como entre las funciones de la Comisión figura la preparación de análisis económicos anuales sobre la situación de América Latina, y el estudio intensivo y profundo de la situación de cada país de la región, se aprovechó hasta el máximo la experiencia adquirida en la preparación de estos estudios para proporcionársela a los estudiosos del curso de cada año. Más aún, se ha obtenido con frecuencia la participación de los mismos becarios en la ejecución de los trabajos respectivos, tanto en la preparación de las series estadísticas requeridas como en su interpretación y análisis.

Pero en este terreno, como inicialmente en la ausencia de programadores, pronto se advirtió otra falla: el curso no era suficiente. Las necesidades eran muy superiores al grupo anual que se podía preparar con los recursos de la CEPAL y con la ayuda de la Asistencia Técnica. Al regresar a sus países, los becarios que trataban de poner en práctica lo aprendido en Santiago solían tropezar, en general, con la incompreensión y con la falta de preparación de sus administraciones, respectivas, las cuales, por eso mismo, no les otorgaban el apoyo necesario, frustrándose en gran parte el propósito original.

Se advirtió entonces que convenía hacer extensiva esa preparación básica en programación a todos aquellos sectores de las administraciones nacionales que, en una u otra forma, estuvieran conectados con la acción requerida en el campo del desarrollo económico. No una preparación profunda que convirtiera a los participantes en especialistas en la materia, sino la indispensable para ajustar su manera de pensar y de apreciar los hechos y los problemas al punto de vista del programador, de modo que al tratar éste de que los nuevos métodos se implantasen en el gobierno, se encontrara con condiciones más propicias, así como con una mentalidad favorable a la programación de las actividades.

Así nacieron los llamados "Cursos intensivos de capacitación en programación del desarrollo económico", en los cuales participa la CEPAL, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el gobierno del país en donde se dictan. Con una duración aproximada de unas 12 semanas, se imparten estos cursos a personal de entidades oficiales, semi-oficiales, e incluso privadas de cierta importancia, por la repercusión que su actividad puede tener en la vida del país, por ejemplo, el personal de los bancos de fomento, Agrícolas, Hipotecarios, etc., a los ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Hacienda, Economía, Comercio, etc., institutos de vivienda, de electrificación, de industrialización; entidades de financiamiento; recursos hidráulicos; empresas de ferrocarriles, etc.

En estos cursos son explicables las materias principales de la técnica de programación por especialistas de la CEPAL, quienes a través de los años, han logrado perfeccionar sus textos; además, técnicos nacionales, bien informados de la economía de los países respectivos, proporcionan a los estudiantes un panorama amplio de la situación.

Se logra en esta forma una intensa difusión de la programación en el nivel en que es necesario que su conocimiento sea mayor. Cuando los gobiernos, ante la necesidad de orientar y de organizar debidamente la política económica y la acción de sus organismos, acuden a los métodos propios de la programación, en-

cuentran ya, en los puntos claves de operación, personas cuya mente ha sido preparada para captar todo lo que ello significa, y para impulsar la labor conjunta hacia las metas preestablecidas.

Además, muchos gobiernos han optado por organizar consejos o juntas nacionales de Planeación Económica, en los cuales se preparan los análisis económicos y los estudios necesarios para la programación de tales actividades. Esta labor, necesariamente era más difícil hace años, antes de que los gobiernos se ocuparan de adiestrar personal para estas tareas. Hoy en cambio, el personal preparado especialmente contribuye, con su formación técnica y con su experiencia, a la marcha adecuada de los organismos planificadores. Los cursos anuales e intensivos de la CEPAL constituyen una colaboración de las Naciones Unidas para este fin.

Igual necesidad de especialistas en la técnica de programación se ha dejado sentir en América Latina con motivo de los esfuerzos encaminados a la organización de un mercado común o zona de libre comercio entre los países de la región. Se ha llegado al convencimiento de que las economías de tales países no pueden seguir creciendo como compartimentos estancos, desarrollando en muchos casos actividades competitivas entre sí que terminan por convertirlos, prácticamente, en adversarios en el orden económico. Por el contrario, es menester coordinar y complementar sus esfuerzos; ver la manera de entrelazar sus mercados y sus sistemas productivos, para que se logren las economías de escala al incrementar el volumen de producción y de transporte, y las ventajas de la especialización al dedicar, cada nación, su actividad industrial preferentemente a la producción de aquello para lo cual se halla en mejores condiciones.

La tradicional política de relaciones bilaterales con una sola gran potencia económica como elemento predominante del comercio exterior, ha hecho que las economías de América Latina sean sumamente rígidas, y que, por tanto, el éxito de cualquier intento de hacerlas complementarias entre sí, o de integrarlas en alguna forma de mercado común o zona de libre comercio, sólo podrá depender de estudios muy cuidadosos y de análisis muy profundos. Más aún, se requerirá para ello que la política económica se oriente en el futuro al cumplimiento de aquellos objetivos que generen un beneficio común, o que sirvan para corresponder a los que se reciban de los otros asociados.

Esta orientación de la economía corresponde exactamente a lo que antes se definía con el nombre de programación y se insiste así en la necesidad de personal capacitado para la ejecución de estas labores, necesidad que se ha presentado en momentos en que las facilidades educacionales y de adiestramiento en la materia no ofrecen perspectivas de crecer a un ritmo adecuado. De ahí que la CEPAL haya venido multiplicando sus cursos intensivos, habiendo llegado a dictar 5 en el año de 1960, en su afán de multiplicar los conocimientos de este tipo entre el mayor número posible de personas que, por su situación clave en las actividades de su país, habrán de aprovecharse de esa preparación y servir, en cierto modo, de focos de difusión de la misma. Es una especie de labor de contagio por contaminación de núcleos. Se busca así adaptar al adiestramiento en materias de programación el principio del multiplicador, modificado para adecuarlo a las circunstancias.