

ORGANISMOS DE PLANIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Para la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, al nivel ministerial, celebrado en Uruguay en agosto de 1961, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos estimó oportuno brindar a los participantes "una información resumida y de carácter meramente descriptivo, sobre los organismos planificadores y los lineamientos más generales de los planes existentes". A continuación se presentan algunas notas sobre la información preparada.

LA situación que actualmente priva en Latinoamérica en materia de planificación permite formular (como ya había hecho en su informe el Secretario General de la Organización de Estados Americanos) ciertas generalizaciones que ofrecen una perspectiva de conjunto sobre el tema, salvando las diferencias en cada país. Probablemente, la más importante de todas ellas consiste en la existencia de una seria preocupación gubernamental por constituir organismos planificadores y preparar planes de desarrollo, y en el hecho de que esta preocupación no llega a cristalizar en una planificación efectiva de las actividades económicas nacionales. En la realidad latinoamericana, puede observarse que las disposiciones gubernamentales relacionadas con la planificación generalmente no permiten una planificación integral y efectiva de las economías nacionales. Sobre el fondo de esta observación general, se perfilan las siguientes características de la situación:

1. EL ORGANISMO PLANIFICADOR

Por lo general, el organismo planificador queda ubicado bajo la dependencia directa del órgano ejecutivo más alto de cada gobierno: normalmente la Presidencia de la República. Los funcionarios encargados de la dirección del organismo son casi siempre individuos que por otros conceptos ocupan una alta jerarquía dentro del aparato gubernamental. Este hecho, que enmarca una tendencia a dar al organismo un carácter ejecutivo de gran nivel, no trasciende hasta las atribuciones específicas —formales y/o reales— de que éste ha sido dotado. Las funciones asignadas

al organismo y el campo de acción que le es propio, no se traducen en una efectiva ejecución de los planes, sino más bien en un asesoramiento y ayuda a otros organismos e instituciones públicos o privados efectivamente encargados de esta labor. Así, se observa que, al describir las funciones del organismo planificador de cada uno de los países latinoamericanos, se utilizan generalmente términos tales como estudiar, planear, recomendar, aconsejar, informar, discutir, atender consultas, etc., y sólo excepcionalmente términos que designen actividades ejecutivas tales como vigilar o controlar planes de desarrollo, dirigirlos y ejecutarlos, etc. De hecho, sólo en un caso el organismo planificador se encuentra realmente dotado de asignaciones formales y reales suficientes para llevar a cabo, en forma directa, los planes de desarrollo; en los demás países, se trata en realidad de organismos coordinadores o de consulta, pero no de ejecución, "aunque los intentos más recientes contienen ya elementos que implican una intervención en el proceso ejecutivo".

En el aspecto técnico, aunque no se ha llegado al nivel teórico más adecuado, sobre todo por la falta de experiencia, se dispone por lo general de los elementos administrativos y técnicos de asesoramiento y consulta que exige la operación normal del organismo, de acuerdo con sus atribuciones. Las principales limitaciones técnicas se derivan del carácter que se ha dado al aparato planificador, pues no ha podido dedicar los esfuerzos de sus técnicos a la atención de los problemas que se presentan en la realización misma de los planes, sino más bien a aspectos de previsión, coordinación y otros similares.

La coordinación de diversos planes de desarrollo formulados por diversas instituciones y organismos queda con frecuencia dentro de las atribuciones del de planificación. En algunos casos, esta coordinación se reduce simplemente a evitar interferencias o duplicaciones en distintos planes; en otros, la coordinación constituye un medio más o menos eficaz para la asignación de recursos de acuerdo con prioridades establecidas dentro de cierto nivel técnico.

Conviene precisar que si bien en muchos casos las disposiciones legales sobre el organismo planificador corresponden a sus limitaciones reales (que impiden su carácter ejecutivo), en otros las disposiciones legales permiten el desarrollo de actividades más completas, pero existen entonces limitaciones de tipo práctico o administrativo (ya que no legal) estableciéndose en último término un conjunto de limitaciones reales, independientemente de las disposiciones legales al respecto.

Las características anteriores se refieren a la planificación de orden nacional, y caben ciertas distinciones para la planificación regional. En ésta, los organismos planificadores se encuentran dotados de atribuciones ejecutivas de valor práctico que les permiten participar activamente en la realización de los planes. Algunos ejemplos confirman esta situación: dentro de las funciones del organismo planificador del Nordeste del Brasil se encuentran las de “coordinar y poner en ejecución programas y proyectos de acción inmediata... verificar y orientar la ejecución de programas... poner en ejecución proyectos... etc., etc.”; en Colombia, el organismo planificador del Valle del Magdalena y del Sinú, desempeña entre otras funciones las de “reglamentar la explotación de bosques... adjudicar terrenos baldíos... desarrollar programas de comunicaciones... etc.”. Puede notarse, en estos y otros casos similares de planificación regional, que los organismos planificadores están en posibilidad de participar en forma directa en la realización de los planes, subordinándose a éstos otras consideraciones sobre intereses públicos o privados. Aunque estos organismos proporcionen servicios de asesoramiento y consulta en las regiones donde se encuentran establecidos, su función no se limita a esto y en un momento determinado pueden conseguir que sus planes se conviertan en realidad.

2. PLANES DE DESARROLLO

No existen en la América Latina planes integrales de desarrollo, que incluyan todos los sectores de la economía. Generalmente, los planes de desarrollo son programas de obras públicas o de inversiones del Estado, y su importancia se incrementa en la medida en que la participación del sector público en la economía es mayor. La tendencia a formular planes integrales se ha dirigido más a la coordinación de programas al nivel ministerial que a la integración de todos los sectores económicos en los planes formulados. Por otra parte, en contradicción con la tendencia hacia la integración (a pesar de todo presente) se encuentra otra hacia la descentralización, tanto en lo que se refiere a una planeación regional más que nacional, como en la asignación de responsabilidades sobre la realización de los planes a diversos organismos o instituciones. Esta tendencia impone un serio obstáculo a la formulación y realización de planes integrales, no

sólo porque limita a los organismos de planificación nacional, sino porque además, al no acumular experiencias al nivel nacional, dificulta la futura integración de los planes. Esta misma limitación es causa y efecto de un inadecuado aprovechamiento de los planes que se formulan y de su falta de continuidad, pues quedan sujetos a alternativas de orden político que determinan su interrupción o definitivo desperdicio.

Un aspecto limitante de los planes radica en la excesiva preocupación existente en relación con su financiamiento externo, que lleva a descuidar el interno. Este último tiene a veces poca importancia en relación a la inversión total o se basa en estimaciones de ingresos gubernamentales que no siempre se consiguen.

La magnitud de las inversiones para planes de desarrollo no corresponde a las necesidades nacionales (aun considerando que se refieran solamente a inversiones del sector público) de acuerdo con el nivel de desarrollo del que se parte y la presión demográfica.

Las características mismas de los planes determinan una rigidez en su organización que no permite adaptarlos a las condiciones cambiantes. Esta situación constituye un factor limitante adicional, derivado de la falta de integración, y del matiz político involucrado en los planes, y tiene consecuencias negativas de importancia en su realización efectiva. Con frecuencia, es preciso que las condiciones modificadas retornen a la situación primitiva para que los planes puedan continuarse.

3. CONCLUSIONES

A pesar de algunas experiencias valiosas —como la de México— y de la tendencia actual hacia la planificación observada en América Latina, el cuadro general al respecto es realmente pobre, destacando entre sus aspectos más deficientes los que siguen:

a) El organismo planificador no está dotado de las atribuciones suficientes para realizar una planificación nacional, y desempeña generalmente funciones de asesoramiento y consulta y no de ejecución.

b) No existe una planificación integral de la economía, y con frecuencia los planes de desarrollo son simplemente de inversiones públicas.

c) La planeación a largo plazo es prácticamente inexistente o se encuentra sujeta a estimaciones poco válidas.

d) La experiencia acumulada hasta la fecha y los elementos de que se dispone en la actualidad no permiten realizar efectivamente una planificación nacional.

Esta situación puede considerarse realmente grave si se toma en cuenta que la planificación económica al nivel nacional, necesaria en todo país, es especialmente urgente en Latinoamérica dada la escasez actual de sus recursos y las condiciones de atraso en que se encuentra.