LA FURIA PLANIFICADORA

Por *GERARDO L. PAGAZA*

DESDE que en octubre de 1962, a raíz de la presentación ante la OEA del plan a largo plazo de México, *Comercio Exterior* ofreció sus páginas para el debate que, según supuso, habría de producirse en torno al tema, muchos vientos planificadores han corrido en nuestro país. Aunque el debate tardó en surgir, y fue preciso rellenar las páginas destinadas a la planeación con estudios y noticias de otros países durante más de un año, finalmente hasta en el propio partido gubernamental comenzaron a proliferar declaraciones, seminarios, conferencias y todas las manifestaciones públicas que en México anuncian la consagración de un principio o una política como formas de gobierno.

En estas mismas páginas, se ha insistido cuanto ha sido posible en la necesidad de la planeación y en la urgencia de un debate público sobre las formas que ha de adoptar en las condiciones mexicanas. El debate se ha producido, evidentemente; pero no como lo esperábamos, sino más bien como lo temíamos. Todas las voces se sienten hoy autorizadas a tratar el tema, y a tratarlo de cualquier modo. De ahí que surja el temor de que la planeación que finalmente se ponga en práctica no sea la que se había preconizado con tanto ímpetu como la que realmente podía contribuir a resolver los problemas nacionales.

Es indudable que la idea de planear ejerce un atractivo muy poderoso en mucha gente. En medio de una sociedad profundamente incongruente, y en especial en materia económica, en que el individuo se enfrenta constantemente a fenómenos que no comprende pero que afectan de lleno su vida cotidiana, y en que los grupos que definen la orientación de la economía enfrentan fenómenos que escapan a su control la posibilidad de obrar de una manera racional y conducir conforme a metas previstas los asuntos económicos, despierta el interés general. Además, una barrera ideológica que impedía a muchos aceptar la planeación ha sido eficazmente derrumbada por hechos políticos de la historia reciente en los países industrializados. Como ha subrayado Galbraith, la teoría de la planeación nació en estrecha alianza con la teoría del socialismo, razón que la hizo por muchos años sospechosa a los ojos de los no socialistas. Se estimaba implícitamente que para asegurar el uso planeado de los recursos serían necesarios el control y la propiedad pública de los mismos. Cuando Francia y Japón comenzaron a planear, y cuando las demás potencias occidentales, aunque titubeantes aún en cuanto a las posibilidades de aplicar en sus propias economías los principios y técnicas de la planeación, reconocieron, sin embargo, que para los países en vías de desarrollo esto era inevitable, aun los más reticentes comenzaron a abrir los ojos y a mantener una actitud más receptiva ante estas cuestiones. No podría afirmarse, empero, que este acceso a todos los círculos sociales haya sido de gran provecho para la planeación; lo que ha ganado en popularidad y campo de acción con esta carta de buena conducta que acredita su decencia, lo ha perdido en significado y efectividad. Al hablar de planeación en economías de mercado, es preciso subrayar a cada paso sus limitaciones y sus carencias.

Cuando insistíamos tercamente en la urgencia de un debate sobre la planeación, proponíamos sobre todo examinar las grandes cuestiones nacionales, para esclarecerlas, y para que de un análisis conjunto y objetivo de la realidad salieran fórmulas eficaces para enfrentar nuestros problemas. Mas poco de esto se ha producido. Se diría que en México, como en todo el mundo occidental, la confusión parece acompañar todo debate sobre la planeación (véase al respecto, en estas mismas páginas, el trabajo del profesor Flores de la Peña), y como era de esperarse, la confusión hizo también acto de presencia en el reciente V Congreso Internacional de Planificación, que tuvo lugar en nuestro país. Casi todos sus ponentes se creyeron en la obligación de definir el concepto de planeación que seguían en su trabajo, lo que dio por resultado una colección de afirmaciones encontradas verdaderamente impresionante. Para un ponente, por ejemplo, la planeación económica y social consiste en una proyección mental hacia el futuro de las concesiones actuales de un país o región, y de esta triple redundancia concluye que la planeación integral es imposible, pero en cambio la planeación a corto plazo (entendiendo como tal la que abarque un período no mayor de 50 años) y parcial, es no sólo factible sino aconsejable. Como señaló Elías Targui, en "El Día" al comentar el Congreso "Parecen existir todavía grandes confusiones en cuanto a los términos y la problemática de la

planeación. Contadas ponencias —no más de 5— se refirieron a planteamientos adecuados a la naturaleza del congreso. Casi todas las demás fueron descriptivas de asuntos específicos, muy superficiales y carentes de conexión con la verdadera finalidad del congreso. Muchas de ellas tocaron antiguos temas, que se suponían superados. Y aun otras repitieron temas y alegatos que se presentaron desde el primer congreso efectuado en 1930, con las mismas ideas y planteamientos".

El peligro radica en que esta confusión salga del terreno académico y pase al de los hechos. Como cabe suponer que al superar el actual momento político la planeación ha de alcanzar carta de naturaleza en el gobierno mexicano, y puesto que se ha llegado a formar un anhelo tal de planeación que envueltas en su nombre pueden pasar por buenas recetas que de otro modo serían vigorosamente rechazadas, convendría mantener una actitud vigilante que permita discriminar las propuestas válidas de las que no lo sean. Así, habría que tener presentes, entre otras, las siguientes consideraciones:

a) La planeación puede ser un instrumento de transformación social, que permita una racionalización de los procesos de producción y distribución existentes en la sociedad, pero también puede ser un instrumento de conservación del *statu quo* social.

b) En términos generales, podría decirse que toda planeación puede conseguir una racionalización en el uso de los recursos de la nación, pero esto no basta para saber si un plan va a contribuir o no a su desarrollo económico y social (entendiendo como tal el cambio que implica una transformación en las estructuras de producción y distribución, y no sólo el crecimiento del producto bruto). Lo decisivo, lo que constituye realmente la piedra de toque para apreciar la calidad de un plan, es su orientación política, la cual, a su vez, independientemente de los mecanismos circunstancialmente utilizados para elaborar el plan (en el que pueden o no haber participado determinados centros de decisión), dependerá sobre todo de la relación política de fuerzas existentes en la sociedad.

c) Como se ha dicho en el párrafo anterior, la racionalización en el uso de los recursos sociales que se consiga con la planeación ha de responder primordialmente a la relación política de fuerzas, lo cual implica, entre otras cosas, que la racionalización conseguida puede obrar primordialmente en beneficio de ciertos grupos aunque intrínsecamente implique un mejor aprovechamiento de los recursos sociales. Además, como es obvio que en la orientación e instrumentación del plan tendrán más influencia aquellos centros políticos de decisión que cuenten con mecanismos de presión más efectivos sobre los órganos planificadores, el plan puede tomar rumbos no sólo inadecuados sino contraproducentes en nuestro país, por la presión de los grandes grupos económicos y financieros que ya en múltiples ocasiones ha deformado los proyectos gubernamentales, impidiendo que se tomaran decisiones de gran importancia para el país en el momento y forma adecuados, o distorsionándolos de tal manera que sus propósitos originales se perdieron completamente en la versión final. Al respecto, es preciso tener en cuenta que no existe en México una representación obrera capaz de servir de contrapeso a la presión de los grandes grupos económicos, en la formulación e instrumentación de políticas concretas, lo cual debe ser motivo de preocupación especial en materia de planeación, pues puede agravar las desventajas de la actual correlación de fuerzas.

Es evidente que, paralelamente a la furia planificadora, ha ido surgiendo cierto desencanto entre quienes defendían la planeación con más vigor, al ver que aun antes de aplicarse se ha ido empobreciendo en sus conceptos y ambiciones, a través de la pirotecnia verbal a que la han sometido algunos de sus apologistas. Desde luego, a la luz del análisis de las condiciones actuales, el plan de desarrollo que finalmente se aplique en nuestro país, aun sin las limitaciones y misterios de algunos otros planes, tendrá otras, ingerentes en su condición y circunstancias. En todo caso cabe esperar que, al implantar la planeación como forma de gobierno, se sepa exactamente qué pretenden los planificadores, es decir, en qué consistirá y qué se propondrá la racionalización de los recursos que se busque. Para ello, es preciso ante todo lograr ciertos esclarecimientos fundamentales en la estela de confusión que han dejado tantos discursos, declaraciones y propuestas, en que a los afanes de los teóricos o de los técnicos se han unido ahora los de los políticos atraídos circunstancialmente por la planeación.

PROBLEMAS DE PLANEACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA*

Por *HORACIO FLORES DE LA PEÑA*

DESDE hace ya casi 15 años los países latinoamericanos, en su conjunto, padecen una grave crisis en su crecimiento que, en algunos casos, los ha llevado a la violencia abierta y permanente y, en otros, ha producido retrocesos muy considerables en su desarrollo social y político. Basta considerar que son pocos los países que conservan gobiernos libremente elegidos y que operan en un marco de cierta estabilidad política y, aún menos, los que mantienen tasas de crecimiento medianamente aceptables.

El deterioro de la situación económica se ha traducido en una tasa de crecimiento del producto nacional bruto que apenas excede al aumento de la población y siempre dentro de crecientes presiones inflacionarias y con un fuerte desequilibrio externo.

El desequilibrio global se ha ido agravando conforme se acentúa el estancamiento. Las fluctuaciones en el tipo de

* Fragmentos de la Conferencia dictada por el autor en la Escuela Nacional de Economía en ocasión del 30 aniversario del Fondo de Cultura Económica.

cambio aumentan el grado de dependencia de la economía nacional de las fuentes de financiamiento externo, lo que incide en forma negativa sobre la capacidad de autodeterminación, tanto en el terreno económico, como en el político.

Las presiones inflacionarias internas traen como resultado una progresiva desigualdad entre las distintas clases sociales, con el agravante de que la distribución del ingreso es más injusta donde es menor y más lento el desarrollo.

Esta situación, a su vez, produce una inestabilidad política creciente que hace más difícil la resolución de los problemas de crecimiento y desequilibrio, coexistiendo en casi todos los países la inestabilidad política, el desequilibrio y el estancamiento económico con repercusiones de unos sobre los otros, en la forma típica de causación circular y acumulativa de los fenómenos económicos.

En Latinoamérica estas crisis del desarrollo se atacaron con medidas de tipo monetario y crediticio orientadas, por un lado, a eliminar las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo y, por el otro, a promover un mayor crecimiento dentro de un sistema de equilibrio general automático, en el cual ya sólo creen los expertos del Fondo Monetario Internacional y las autoridades monetarias de los países latinoamericanos.

Como resultado de la aceptación, en Punta del Este, del programa de la Alianza para el Progreso, se pusieron de moda, entre funcionarios y miembros del sector privado, los conceptos de reforma agraria y fiscal y planeación económica.

La aceptación de la planeación económica como un medio de acelerar el desarrollo se hizo, en primer lugar, en forma festinada y enmedio de una gran confusión y, en segundo lugar, esperando, tanto los políticos como los capitanes de industria, que actuara como sustituto perfecto de las reformas estructurales especialmente de la agraria y la fiscal. De estos dos problemas nos ocuparemos a continuación.

I

Es cada vez más evidente que entre las personas interesadas en los problemas económicos, aun entre aquellos que el gran público califica como economistas, hay una confusión sobre la naturaleza del crecimiento económico.

Esta situación, en parte, es resultado del carácter polémico y apológico de la ciencia económica, y del predominio de los "hombres prácticos" en el amplio campo de la política económica y aun en el más exclusivo de la investigación científica; por ello, en gran parte de las aportaciones a la literatura sobre el desarrollo económico predomina el dogmatismo y la superficialidad.

Es quizás en el campo de la planeación económica donde la confusión de valores es mayor; esa confusión va desde las aportaciones, relativamente cómicas, de la arquitectura a la planeación —donde el error básico es creer que hacer planes y planos es lo mismo— hasta las aportaciones muy serias e interesantes de los sociólogos y los historiadores.

Sin embargo, lo que distingue el enfoque científico de la planeación, de las conclusiones de otros especialistas, ya sean historiadores, sociólogos, políticos, etc., es que en el primer caso las variables importantes inmediatamente se identifican; en el segundo caso, en el proceso de razonamiento del investigador, inconscientemente o por desconocimiento de la economía, se excluyen los factores principales y se dedica todo el esfuerzo al estudio de problemas secundarios que muchas veces van más allá de la capacidad de comprobación empírica.

Por ello, el concepto mismo de planeación varía grandemente, ya se trate de economistas anglosajones plenamente identificados con el sistema económico de empresa privada, o de técnicos cuyo interés es más bien científico, aunque su análisis no esté desprovisto de aspectos apologéticos sobre el sistema de planeación central.

Así, para los primeros, planeación económica significa que el gobierno ha organizado sus decisiones en forma tal que tomen en cuenta todos los efectos económicos de cada uno de sus actos y su programa de acción esté estructurado, coherentemente, para lograr un desarrollo económico, tan rápido, como lo permita la consecución de otras metas...[1]

Esta definición de Hagen implica, que el Estado debe planear compulsoriamente sus actividades y en forma indicativa las del sector privado y sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos las condiciones de libertad de decisión en que este último se mueve.

Este enfoque de la planeación, como dice un técnico mexicano[2] está de acuerdo con los vientos dominantes, porque no trata de racionalizar el desarrollo, puesto que deja al arbitrio individual, a la competencia entre empresarios y al juego de los costos y los precios, la determinación del rumbo que tome el sector más importante de la economía.

Los economistas de este tipo, en el fondo, siguen muy complacidos con el sistema en que viven y prefieren seguir soñando en las supuestas ventajas de un liberalismo que en realidad nunca ha operado, ya que, en la medida en que la sociedad evoluciona, la libre competencia es sustituida por formas de competencia monopólica que, para aumentar las ganancias individuales, restringe la producción y la inversión; por lo tanto, los objetivos de la competencia monopolista resultan reñidos con el crecimiento de la actividad económica, puesto que conduce a una utilización deficente de los recursos productivos.

En estas aportaciones hay, también, un esfuerzo verdaderamente heroico por resolver los problemas inherentes a la utilización de técnicas complejas, con el fin de resolver y predecir las relaciones causales entre los diversos factores de la economía; pero, en el fondo, todas estas técnicas no son sino un crudo juego de azar,[3] en el que invariablemente se yerra, ya que se basan en el comportamiento histórico a corto plazo de unas cuantas variables, sin matizarlo cualitativamente para tomar en cuenta el carácter acumulativo de los fenómenos económicos y de las transformaciones sociales y tecnológicas.

Dentro de esta técnica de planeación se le da más importancia a la predicción económica que a los cambios estructurales. Todas ellas parten de dos supuestos sumamente simplificados: a) que la previsión se puede basar en funciones derivadas de un análisis de la experiencia reciente; y b) que la regulación de la economía puede apoyarse en modelos de operación sumamente cruda, en los cuales el papel central lo tiene una simple relación aritmética entre producción y acumulación de capital, que no resiste los cambios bruscos en el ámbito del comercio internacional o el efecto de las innovaciones tecnológicas.

Esto significa que las relaciones causales operan, pero en cuantía y características resultan imprevisibles, mientras no se racionalice el funcionamiento de la economía nacional y se tenga cierto grado de seguridad sobre la naturaleza de las relaciones económicas en el ámbito internacional.[4]

El caso opuesto al enfoque superficial de la planeación lo representan, entre otros, economistas como Paul Baran, Bettelheim, o Lange, para quienes la planeación es la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no podría tener como único objetivo la organización y regulación de la producción, sin adaptar ésta a la satisfacción de las necesidades sociales.[5]

Se habla de necesidades sociales cuando se les juzga desde el punto de vista de los medios necesarios y útiles para la existencia y desarrollo de los individuos que la componen. Las necesidades que deben interesar al planeador y al economista son las que surgen de un estadio determinado de civilización y desarrollo.[6] En esta forma, para estos economistas, la planeación del desarrollo no es un fin en sí mismo, sino el medio más adecuado para satisfacer las necesidades de la sociedad, que difieren de las necesidades individuales en cuanto a que no son el producto de un proceso de valoración subjetiva.

Un plan consiste de la totalidad de las medidas que se adopten para hacer posible un objetivo dado;[7] o, en otras palabras, la planeación económica implica que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana. Es decir, que las relaciones económicas se ajustarán a las directrices que la voluntad humana les dicta.

Bajo estas condiciones, el principal obstáculo a la planeación en los países de Latinoamérica, es el hecho de que la actividad económica sigue siendo una empresa privada y la planeación tiende a que sea una actividad social gobernada por y para los intereses de la sociedad.

En la medida en que hay una gran concentración de poder económico en manos privadas, la planeación resulta incompatible con el sistema, sobre todo porque el Estado que

---

1 "Planning Economic Development", H. Hegen, p. 1 y 19, Richard J. Rwin Inc., 1963.

2 3 y 4 Sergio de la Peña, Revista de *Comercio Exterior*, 1963.

5 The Theory of Planning, p. 10, de Charles Bettelheim, Asia Publising House, London.

6 Ibid., p. 11.

7 Ibid., p. 1.

va a regular la actividad del sector privado muy frecuentemente forma parte del mismo.

Por ello, surge como primera condición para una planeación que ésta cubra a toda la economía y no solamente al sector público y, en segundo lugar, se hace indispensable que el Estado nacionalice las principales actividades productivas, para que pueda ejercer un adecuado dominio sobre el monto y destino de la inversión privada. Posteriormente, el Estado deberá participar en forma gradualmente creciente en el proceso productivo.

En tercer lugar, se hace indispensable que, al iniciar el proceso de planeación, no se utilicen exclusivamente métodos de tipo indicativo para la actividad del sector privado, sino que se debe llegar, cuando menos, al control de las importaciones y exportaciones y al sometimiento de todas las inversiones a licencia del Estado. Con la planeación económica se busca no sólo lograr que la inversión privada vaya a donde el Estado quiere, sino de impedir que haga lo que al plan no le interese en función de su objetivo de satisfacer las necesidades sociales.

Esto no implica que para hacer planeación sea condición *sine qua non* la socialización de los medios de producción, aunque es obvio que esto haría más fácil la labor de regulación de la producción, pero lo que sí ocurre es que la planeación será más completa en la medida en que el poder competitivo del Estado sea mayor.

Ahora bien, como el objetivo del plan es la adaptación de la producción a las necesidades sociales, pero no en forma espontánea por medio de la competencia, sino en forma consciente, después de valorar y dar prioridades a los distintos tipos de consumos en función de los recursos productivos disponibles, resulta sumamente importante para el crecimiento de la economía que la distribución de los factores productivos, entre consumo e inversión productiva, se haga en forma tal que permita un crecimiento sustancial de esta última, por lo que el plan tendrá que eliminar, para lograr su objetivo, la parte del consumo que no sea necesario para mantener el esfuerzo productivo de la colectividad.

II

Esto implica cambios en la estructura económica que resultan impostergables, y el peligro de la planeación en los países subdesarrollados estriba en que se le utilice como sustituto a las reformas. Tal vez esto explica la rapidez con que los hombres de empresa, y aun los funcionarios públicos, aceptan la necesidad de la planeación como instrumento para acelerar el desarrollo.

Si no se hacen los cambios estructurales, la planeación no tendrá como resultado la elevación de los niveles de vida de los sectores populares; por otro lado, establecer un sistema planificado sin tomar debidamente en cuenta las circunstancias históricas conduciría a una mayor inestabilidad política ya que, en la actualidad, la planeación no puede tener como fin una explotación más racional y sistemática de la fuerza de trabajo.

Oscar Lange[8] señala que, en términos generales, los objetivos económicos de la planeación deben ser unos cuantos, pero que conduzcan rápidamente a la meta del aumento del consumo social. Estos objetivos, para una economía subdesarrollada, son:

a) Una rápida industrialización;
b) Un desarrollo agrícola acelerado;
c) Establecer las bases de la nueva economía, con justicia social e independencia económica.

Esto implica que la planeación no es alternativa para:

1) Una intervención mayor del Estado en la producción;
2) La nacionalización de los sectores estratégicos de la producción;
3) La Reforma Agraria;
4) La Reforma Fiscal;
5) La participación creciente de los sectores populares en el ingreso por medio de una política de salarios crecientes y precios de garantía para los productos agrícolas;
6) La integración de una economía nacional, que se libere de la dependencia del capital extranjero.

Una economía subdesarrollada se caracteriza porque la existencia de bienes de capital es insuficiente para dar ocupación a toda la fuerza de trabajo disponible dentro de condiciones modernas de producción.[9]

Tanto la industrialización como la modernización de la agricultura no se pueden lograr rápidamente por medio del capital privado, porque éste es escaso, tímido y voraz al mismo tiempo. En nuestros países, el capitalismo moderno con una actitud nueva para tomar riesgos es escaso. Puede decirse que en las economías subdesarrolladas el empresario moderno aún no aparece como factor dominante dentro de la clase capitalista.

El capital extranjero no puede llenar el vacío del capital privado nacional, porque sólo está dispuesto a invertir como capital monopolista[10] interesado en ganancias altas y rápidas e integrado a la economía de donde viene o adonde vende y sin mayor relación con la economía donde opera.

En esta forma, la acumulación de capital sólo podrá acelerarse con la inversión del Estado para ir desarrollando un sector nacionalizado poderoso y, para evitar estrangulamientos de todo orden, la acción del Estado debe iniciarse con la nacionalización de sectores básicos de la economía.

Ahora bien, un proceso de inversión industrial acelerado requiere una producción agrícola fuertemente comercializada, para satisfacer la demanda urbana de artículos agrícolas, para obtener los abastecimientos de materias primas que la nueva industria requiere, y contar con un saldo exportable de cierta consideración, ya que por medio de las exportaciones es como la agricultura contribuye al proceso de acumulación de capital.

Todo esto implica la aplicación de técnicas modernas a la agricultura, el uso de abonos y en ocasiones su mecanización, proceso de modernización que nunca ocurre dentro de un marco feudal de tenencia de la tierra; a mediano plazo dentro del plan de desarrollo, la contribución de la agricultura es tan grande que se hace necesaria la organización de los campesinos individuales en formas cooperativas para explotar la tierra en condiciones óptimas.

La Reforma Agraria es indispensable para liquidar las formas feudales de explotación de la tierra. Al recibir la tierra, los campesinos inmediatamente elevan su capacidad de compra, ya que las condiciones técnicas en que explotan la tierra no difieren grandemente de las del latifundio. La Reforma Agraria también reduce la desocupación rural y eleva el ingreso del campesino, ya que en la actualidad el ingreso rural depende de que el campesino tenga tierra o no. En etapas subsecuentes, la técnica con que trabaja y su forma de organización, serán los determinantes del crecimiento de su nivel de vida. En esta forma, el impacto inmediato de la Reforma Agraria es doble: por un lado, facilita la tecnificación de la agricultura y, por el otro, permite una rápida expansión del mercado interno y la reducción del consumo suntuario al reducir las rentas feudales.

Obtener recursos suficientes para las dos tareas, de crear una industria y modernizar la agricultura, significa una política impositiva orientada a captar proporciones crecientes del excedente económico, reduciendo el consumo suntuario, que en las economías subdesarrolladas fluctúa entre un máximo de 45% del gasto nacional (caso India) y un 25% o 30% en el caso de países como Brasil o México.

La reducción del consumo suntuario se consigue más fácilmente por una combinación de: a) un impuesto progresivo sobre los ingresos personales; b) un impuesto progresivo al consumo suntuario; c) impuestos sobre los artículos de importación para que el precio equilibre la demanda y oferta absorbiendo el Estado la diferencia entre el precio interno y el externo; por último, podría imponerse un impuesto a la construcción residencial, o la propiedad rural.

Aun con estos impuestos el ahorro privado puede exceder a la inversión privada. La diferencia debe absorberla el Estado para aumentar la inversión pública. A los economistas monetarios les preocupa mucho la captación de estos ahorros; en realidad el problema se reduce a mantener a la inversión privada dentro de los límites que se le fije en el plan y a no proyectar conceptos de economía doméstica al análisis económico.

Según Kalecki,[11] si la oferta de bienes de consumo es elástica y se reduce suficientemente el consumo suntuario, la conversión del ahorro privado en inversión pública no causará inestabilidad financiera y será casi automático, ya que en la medida en que esto no ocurra por la compra directa de valores del Estado, los ahorros se manifestarán en un aumento del endeudamiento del sistema bancario, incluyendo el banco central, con el sector privado, o sea un exceso de depósitos y

8 El Trimestre Económico, Vol. XXVI (4), octubre-diciembre, 1959, p. 589.

9 Ibid., 626.

10 Ibid., 590.

11 Political Aspect of Full Employment y Political Quarterly, octubre-diciembre de 1943.

efectivo a favor del sector privado frente a los créditos recibidos. La contrapartida de estos ahorros sería el endeudamiento del Gobierno con el sistema bancario. En esta forma sencilla se capta el ahorro privado excedente.

El crecimiento progresivo de la economía hará necesario que se asegure la participación de los sectores proletarios en los ingresos adicionales creados por el desarrollo, por medio de la política de salarios y de precios de garantía al sector rural. El límite al aumento de los ingresos populares estará dado, en términos macroeconómicos, por la productividad total de la economía, al nivel de empresa, por la productividad del trabajo. Esto, sin prejuzgar sobre el hecho de que el ingreso está muy mal distribuido entre trabajo y capital, a favor de éste.

En la etapa histórica en que nos corresponde planificar el desarrollo, el éxito de éste requiere la integración de una economía gradualmente más nacional, reconociendo que la inversión extranjera es un elemento de descapitalización y de interferencias nocivas en el desarrollo del país, por su condición casi siempre monopolista e integrada con la economía de otros países.

Todos los factores señalados anteriormente, permiten acelerar el crecimiento de una economía, pero el mero establecimiento de un plan económico no los sustituye; es más, su éxito será una función directa del grado en que estas transformaciones se operen. Debe tenerse siempre presente que la planeación no es una panacea y que la transición entre una economía libre y una dirigida no es fácil ni rápida. No deben esperarse resultados sorprendentes sólo por el hecho de llenar un requisito formal como sería legislar sobre el problema o establecer un órgano administrativo que la ejecute. El paso es mucho más serio y afecta la base misma del sistema de empresa privada.

Para terminar, queremos insistir en que el problema más difícil al que se enfrentará el plan de desarrollo consistirá en la elevación sustancial de la inversión productiva, procurando que el monto de ésta se acerque al excedente económico que es igual al ahorro keynesiano más el consumo suntuario.

Esto implica que en la mecánica de la planeación deben seguirse tres fases perfectamente determinables:

1o. Medir la magnitud del excedente económico;
2o. Establecer el mecanismo para captarlo, y
3o. Determinar los fines a que debe dedicarse.

Ahora bien, la medida en que el excedente económico pueda controlarse para utilización en inversión productiva, variará en relación inversa al grado de liberalismo económico del país.

La utilización misma que se dé al excedente económico también dependerá de la estructura económica de la sociedad. En las economías de planeación central el monto de la inversión es casi equivalente al excedente económico porque el aumento de la inversión bruta se logra a costa del consumo suntuario.

Los países en condiciones de emergencia bélica avanzaron aceleradamente en el proceso de formación de capital, porque les fue más sencillo comprimir el consumo, ya que en esta situación se pudo prescindir de la mayor parte del consumo no indispensable.

Es lógico preguntarse, como lo hacía Paul Baran, ¿por qué si los países desarrollados aceptan restricciones sumamente serias en condiciones de emergencia bélica, los países subdesarrollados no proceden con el mismo criterio cuando se trata de restringir el consumo suntuario para aumentar la inversión y acelerar el crecimiento, después de todo, qué emergencia puede ser mayor que la guerra permanente contra la miseria?

FLAQUEZAS DE LA PLANEACION EN LATINOAMERICA

En la Primera Reunión del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, celebrada en México el pasado mes de julio, el Sr. Sáez, Coordinador de la Nómina de Nueve Expertos que acababa de presentar su renuncia a ese cargo, pronunció la siguiente exposición.

Por *RAUL SAEZ*

LA experiencia de la Nómina es muy amplia en muchos aspectos que se refieren a la Alianza para el Progreso, pero yo solamente quiero referirme en esta ocasión a la que se ha acumulado en la evaluación de los planes de desarrollo y a las conclusiones que de la misma pueden derivarse respecto a la efectividad de esos planes.

El resto de la experiencia que hemos acumulado en otros aspectos la estoy trasladando en estos momentos a un documento personal que pienso entregar a mis compañeros de la Nómina; si con el estudio del mismo se concluye que es acreedor a una mayor divulgación, ellos lo decidirán en el momento en que lo crean conveniente.

Al hablar de los programas de desarrollo, hay que destacar, aun cuando con ello se repitan cosas demasiado conocidas, que la formulación de los mismos constituye un compromiso y una exigencia de la Carta de Punta del Este, considerados como necesarios para poner en marcha y para realizar la Alianza para el Progreso.

La Declaración a los Pueblos de América dice en uno de sus acápites: "Los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso". Esta Declaración, repetimos, es un compromiso de las repúblicas americanas como lo expresa en sus primeros párrafos la propia Declaración.

La Carta de Punta del Este en su Título Primero declara como requisito indispensable:

"Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente".

Yo quisiera agregar algo más. Es cierto que esto es una exigencia de la Carta, pero, al mismo tiempo, es una necesidad ineludible porque, en definitiva ¿qué es la Alianza para el Progreso?

La Alianza para el Progreso es el propósito de todos los países del Continente de alcanzar determinados objetivos, y para alcanzarlos es necesario formular un plan. No podemos concebir la obtención de esos resultados sin haber ordenado previamente la movilización de los recursos de que el país dispone, y sin haber también demostrado que se requiere complementar esa movilización mediante la ayuda externa, ayuda que todos sabemos es importante como el elemento catalítico del esfuerzo nacional y, al mismo tiempo, sabemos también que es de un monto limitado que tiene que distribuirse entre todos los países participantes, entre todos los proyectos y planes nacionales. Por lo tanto, no es solamente una exigencia de la Carta de Punta del Este, sino que es, además, una necesidad para poder realizar lo que la Alianza se propone. Se podría discutir si el procedimiento convenido en Punta del Este es o no conveniente, pero yo no me quiero plantear esa pregunta, porque, para ello, tendríamos que proponer como alternativa otra solución, otro programa que no fuera la Alianza para el Progreso, y creo que nosotros estamos aquí para realizar la Alianza para el Progreso y no para discutir otras soluciones para la América Latina.

A mí me parece que es absolutamente esencial que examinemos el problema de los planes de desarrollo como el elemento básico en la realización de los propósitos de la Alianza. Pese a las críticas en relación al problema de la planeación, el principio de planeación económica ha tenido en la práctica un avance importante como lo demuestra el hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos hayan presentado ya o estén elaborando planes nacionales de desarrollo y que hayan creado o fortalecido los instrumentos para la preparación y ejecución que estos planes requieren. Tal comprobación es importante, pues ella refleja que pese a las dudas que han existido sobre la Alianza desde el momento inicial, el concepto de la necesidad de planificar el desarrollo ha hecho progresos definitivos, independientemente de ser o no requisito básico dentro de los términos de la Carta de Punta del Este.

Siempre nos hemos preguntado qué tipo de plan es el que la Carta exige. Ustedes conocen las disposiciones de la Carta que crean el mecanismo de los comités *ad hoc*, a través de la Nómina de los Nueve, para la evaluación de estos programas; en consecuencia, me parece que los principios, los criterios y las normas que están establecidas en varios documentos de la Nómina son elementos esenciales para definir qué tipo de plan es el que debe buscarse dentro de los términos de la Alianza para el Progreso. Estas normas y criterios, no están formulados en forma sistemática por la Nómina y, a mi juicio, una de las labores más importantes a realizar en el futuro próximo es precisamente la sistematización de estos criterios. La Nómina expresamente ha querido postergar esta labor hasta el momento en que la experiencia acumulada le permita hacer una contribución que sea realmente útil al proceso de planificación de América Latina.

La Nómina ha considerado que una mera estrategia del desarrollo, es decir, una política fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc., equilibrada y razonable, constituye una respuesta incompleta a la exigencia de un plan, pues tal estrategia no permitirá conocer la prioridad y monto de las inversiones sectoriales que se requieren para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales.

Desde un punto de vista práctico, resulta inútil definir ahora la amplitud, alcance y grado de concreción de un plan integral, pues tal definición no podría tener un alcance general para todas las repúblicas americanas. "Como la planificación en la mayor parte de los países de la América Latina —dice la Nómina— está todavía en una fase embrionaria, es de esperar que muchos de los planes que se presenten (como lo indica la experiencia recogida) tendrán lagunas apreciables, que provocarán graves dudas sobre si pueden o no definirse como planes verdaderos y si debe o no procederse a evaluarlos. ¿Cuándo puede calificarse como programa nacional un plan presentado por un país? ¿Sólo si cumple en forma completa con todas las exigencias del Apéndice del Título Segundo de la Carta ¿Hasta qué grado son aceptables programas de inversión en diversos sectores económicos cuando carecen de un número suficiente de proyectos concretos, con estudios satisfactorios de viabilidad y demostración clara de su prioridad sobre otros proyectos posibles?

En este sentido, la Nómina ha preferido ser flexible, en el claro entendido de que es recomendable aceptar los primeros intentos de los países para ordenar su desarrollo posterior, en la seguridad de que el ejercicio continuado del esfuerzo de planeación permitirá en el futuro alcanzar un perfeccionamiento que es imposible esperar hoy día. Se ha considerado así que el factor esencial de calificación de la aceptabilidad de un plan debe ser la capacidad del conjunto de medidas propuestas para impulsar y orientar efectivamente el crecimiento económico de la nación en el futuro inmediato, y para servir de diseño general conforme al cual se prepararán o complementarán los proyectos concretos y se llevarán a la práctica las medidas de política económica. Rechazar los programas actuales debido a las fallas propias de un comienzo basado en informaciones e instrumentos deficientes, sería postergar indefinidamente o debilitar una acción que es posible mejorar mucho en un período de pocos años, si se aplica a ello un esfuerzo riguroso y efectivo. La práctica comprueba en buena medida la validez de las afirmaciones anteriores con relación a los 8 planes presentados hasta ahora. En realidad son nueve con el plan del Perú, pero no ha habido tiempo para estudiar aún este último. Voy a hacer una rápida enumeración de las principales debilidades y defectos de los planes nacionales que se han presentado hasta la fecha, con el ánimo de señalar cuáles son los problemas que en el fondo será preciso resolver.

La primera y la más evidente es la debilidad de las cifras. Los planes presentados han experimentado, en el curso de la evaluación, modificaciones considerables en sus cifras básicas, debido a variaciones en los datos estadísticos a disposición de los gobiernos. Esto es válido para muchos países, y señala también la urgencia de perfeccionar los métodos de estadística económica y financiera, no sólo porque la formulación de los planes, depende en buena parte de estas bases estadísticas, sino también porque —aún más importante— la ejecución de los planes y el control de esa ejecución depende fundamentalmente del oportuno conocimiento de lo que está sucediendo. Tener un plan que no se controla es más o menos como no tener plan.

La segunda debilidad está relacionada con este mismo punto, y consiste en el empleo de métodos matemáticos, de refinamiento de cálculos, de correlación de índices que no tienen significación práctica desde el momento en que las bases sobre las cuales se construyen son tan débiles como las que acabo de señalar. Hay un esfuerzo del talento perdido en la aplicación de estos procedimientos matemáticos, que creo es necesario corregir, porque de todos los recursos escasos creo que el más escaso es principalmente el del talento preparado.

Una tercera y muy fundamental debilidad de los planes es la ausencia de un número suficiente de proyectos (al señalar esta debilidad, como las anteriores y las que señalaré posteriormente, quiero hacer una acotación, que es evidente para ustedes, de que los defectos son generales pero no están presentes en todos los planes). Existe el concepto de que el plan sometido al nivel macroeconómico es suficiente, y nos hemos encontrado sistemáticamente —y vuelvo a expresar que esto no es siempre así, pero que sucede con frecuencia— con el hecho de que decididas las ayudas globales para un programa, no hay un número apropiado de proyectos para poner en marcha ese plan. El concepto macroeconómico no está apoyado en un número suficiente de anteproyectos de carácter concreto que le den a la concepción macroeconómica la solidez que debe tener. Este problema de la falta de proyectos es por cierto un elemento adicional en el problema que el CIAP ha estado discutiendo y que se refiere al "pipeline". El "pipeline" será tanto más importante y mayor que lo necesario en función de la ausencia de proyectos que reúnan los requisitos necesarios; esa ausencia causa una acumulación de los fondos en un extremo del "pipeline", los cuales no tienen salida por el otro debido a las citadas deficiencias en la preparación de los proyectos.

Esta falta de proyectos está relacionada con un problema, que creo que también es de carácter general, constituído por el hecho de que la formulación de un programa es sólo una parte del proceso. Y que tan importante o más que la formulación es la ejecución, la operación y el control del programa. Tanto énfasis se ha puesto en el pensamiento de los gobiernos y de los dirigentes de América Latina en la idea de que hay que formular planes, que todo el esfuerzo se está concentrando en la idea de formular esos planes, pero no

en crear apropiadamente los mecanismos para realizar todo el proceso de ejecución y control.

Otro defecto, también de carácter general, es la falta absoluta de relación entre los planes nacionales y el proceso de integración. Nos encontramos aquí frente a un tipo de problema que es difícil de resolver. Hay casi unanimidad de pensamiento en que el desarrollo de América Latina depende en parte fundamental del proceso de integración, pero la verdad es que en los planes nacionales se ignora totalmente ese proceso. Yo comprendo perfectamente bien que éste es un problema muy fácil de plantear y muy difícil de solucionar, ya que el planificador nacional sólo tiene como elemento para su acción lo que está a su alcance dentro de su propio país. No obstante, quiero llamar la atención sobre este aspecto, porque, como la Nómina lo ha dicho en varias oportunidades, el desarrollo hacia adentro, mediante planes nacionales que no contemplan la necesidad de la integración económica latinoamericana, en último término hacen más difícil el propio proceso de integración. Por eso es que creo que es muy importante señalar este defecto, aunque no tengo ninguna solución concreta que proponer. En reuniones de la ALALC hemos adelantado algunas ideas, pero hasta la fecha las mismas no constituyen aún una respuesta precisa a la deficiencia señalada.

Otra debilidad común a los planes evaluados hasta ahora es el hecho de que la política general de carácter económico fiscal, monetario o social con las que deben definirse las metas de acción del plan, se exponen en forma excesivamente global, sin referencia a las medidas concretas que es necesario adoptar en los distintos campos. Si bien es cierto, como expresé anteriormente, que la estrategia del desarrollo expresada a través de las políticas no constituye un plan, no hay duda que la definición de esa estrategia con un relativo grado de concreción en las medidas a adoptar es un elemento indispensable para juzgar la validez de un programa. Esta necesidad es tanto mayor en las economías latinoamericanas donde el sector privado tiene un rol tan importante, y en las que la planificación es sólo "indicativa".

Esta ausencia de políticas conduce a otra debilidad general. En casi todos los programas estudiados hasta ahora, el factor común es la pequeña o ninguna participación que le corresponde al sector privado, empresarios o trabajadores, en la formulación del plan. Tal falta de participación hace difícil movilizar al país en la ejecución del programa en cuyos logros no se siente particularmente comprometido. El sector privado podría tener un concepto mucho más claro de su participación si, primero, el plan contuviese una definición de política y, segundo, si el sector privado cooperara en la formulación del mismo. El conocimiento que tenga el sector privado, cada individuo del sector privado, de lo que van a hacer los demás sectores, le permitirá conocer cuál va a ser su futuro, sus mercados potenciales, y en general, cómo se está modificando la economía del país. Es decir, solamente la definición de políticas y la participación del sector privado en la formulación de programas permitiría resolver esta cuestión, que es general. En los planes nacionales evaluados hasta el presente, las dos terceras partes de la inversión corresponden al sector privado, el cual no tiene elementos de juicio para poder participar en dichos programas.

Otra debilidad, también común a muchos programas, radica en el hecho de que no existe una relación entre los recursos humanos y el plan. No hay un balance adecuado entre las necesidades futuras de recursos humanos adiestrados en los diversos campos y las inversiones que el plan propone realizar.

Un problema que es fundamental es el del financiamiento del programa. El financiamiento externo por programas, tal como ha sido concebido en los propósitos de la Carta de Punta del Este, constituye en realidad una nueva modalidad de asistencia financiera para América Latina. A un esfuerzo nacional sostenido, en el cual el compromiso de ahorro interno no es el remanente entre los ingresos y los gastos corrientes, sino que es un volumen determinado por las exigencias del plan, debe corresponder una cooperación externa mayor y en condiciones de flexibilidad apropiadas para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la economía. Esta situación no ha podido materializarse en los términos previstos, aunque se han hecho algunos progresos. Incidentalmente, quiero señalar aquí otro problema que se relaciona con el financiamiento y que es la única experiencia que existe en América Latina: me refiero a los grupos consultivos. A mi criterio —y aquí estoy comprometiendo mi juicio y no el de la Nómina— el Grupo Consultivo de Colombia no está rindiendo la labor para la cual fue creado. Es un mero intercambio de información de las agencias que efectivamente están haciendo algo por Colombia, principalmente AID, el BID y el Banco Internacional. El trabajo del Grupo se materializa sólo en la información que esas agencias suministran a algunos países, que no toman absolutamente ningún tipo de compromiso ni de responsabilidad con lo que sucede con el programa de Colombia. Yo creo que aquí hay una tarea importante para el CIAP, que es la de hacer que los grupos consultivos constituyan un elemento de verdadera colaboración a la realización de los programas nacionales.

Por último, otra debilidad que quiero señalar, es la de los mecanismos existentes tanto para formular los programas como para asegurar la continuidad del esfuerzo y para controlar oportunamente los resultados. Algunos ejemplos pueden precisar esta observación: intervención poco efectiva de la planeación en áreas importantes del sector público; carencia de unidades de planeación en los principales organismos, de modo tal que aseguren la participación de éstos; falta de coordinación entre el presupuesto público y la planeación; debilidad de los procedimientos de control y revisión; ausencia de procedimientos de información y consulta con el sector privado. Los planes que se conciben en el desarrollo latinoamericano son fundamentalmente planes indicativos en cuanto al sector privado, pero deberían ser planes imperativos en cuanto al público. Y en la realidad este postulado no se cumple. Hemos visto cómo partes importantes del sector público no han seguido el programa que ha sido adoptado por el propio Ejecutivo.

Después de señalar estas debilidades, es posible que muchos de ustedes se pregunten qué sentido tiene preparar los planes. Yo quisiera decir que todas estas debilidades las he destacado con énfasis, sólo con el ánimo de hacer una contribución efectiva. Creo que es mucho más constructivo señalar lo que hay que corregir, que no destacar lo particularmente bueno.

Los cuatro países que más experiencia tienen en el proceso de planificación dentro de la Alianza para el Progreso son hasta ahora, Colombia, Chile, Bolivia y Venezuela.

En esos cuatro países los planes han constituído una contribución efectiva. Han propiciado una mejor organización del esfuerzo del sector público; se han perfeccionado los mecanismos para movilizar el esfuerzo inversionista del gobierno y se han mejorado los sistemas para la formulación oportuna de proyectos. En el caso excepcional de Venezuela —cuyo nuevo gobierno ha corregido su programa, siguiendo las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación— sólo se han solicitado recursos a los organismos internacionales de financiamiento, sin acudir a los fondos públicos de la Alianza. Los otros tres países, y creo que éste es un hecho poco sabido, han recibido hasta ahora un monto de ayuda externa que es muy coincidente con las recomendaciones que resultaron de la evaluación de sus programas por los comités *ad hoc*. Esto es importante destacarlo, ya que, a mi juicio, el funcionamiento efectivo de un mecanismo no se puede apreciar mientras él no esté operando con el conjunto de sus elementos constitutivos. En esos tres países, que son los de más larga historia dentro de la Alianza, ésta viene ofreciendo resultados positivos. Puede ser que haya defectos en relación con las modalidades en que se otorga el financiamiento y en el proceso mismo de materializarlo. Pero éstos son defectos susceptibles de una corrección en el desarrollo mismo de la Alianza.

El caso de Bolivia es especialmente interesante. Fue el primer país que tuvo una evaluación rápida. Presentó originalmente su programa en 1962 y dio origen a un memorándum del Comité *ad hoc* en el que se recomendó que se le otorgara ayuda de emergencia, y en el que se solicitó al Gobierno que procediese a concretar en forma más precisa su programa de desarrollo, especialmente en sus aspectos sectoriales.

El crecimiento de la economía boliviana en los años 1961 y 1962 fue de 3.2 y 4.1 por ciento, respectivamente. En cambio, en el año de 1963 el crecimiento parece haber sido de 5 a 5.5 por ciento. Estoy consciente de que la tasa de crecimiento de un año no significa nada y que puede haber factores transitorios que la alteren significativamente. Debe destacarse, por otra parte, que el total de inversiones durante 1963 fue superior a 70 millones de dólares, nivel significativamente más alto que el alcanzado en años anteriores. Además, hay una organización del esfuerzo del gobierno, a través de su planificación, que parece estar dando resultados efectivos. A fines de 1963, el gobierno de Bolivia presentó un nuevo plan para los años 1963-1964. Esto ha traído como consecuencia que la evaluación de este programa bienal ha sido poco constructiva, ya que 1963 había ya transcurrido y las provecciones para 1964 se basaban, en gran medida en lo que debía haber sucedido en 1963.

Una de las recomendaciones que se hicieron por el Comité *ad hoc* —y tal vez me esté extralimitando un poco— es la de que ojalá los organismos internacionales, a petición de Bolivia, le den una ayuda suficiente para que pueda preparar un plan para el período 1965-1967 antes de fines de este año.

El ritmo de ayuda externa que Bolivia ha alcanzado en los años anteriores fue de alrededor de 50 millones de dólares. Una proyección muy estimativa de lo que puede preverse para este año y los dos próximos, permitiría decir, sin que esta cifra tenga ninguna validez, que el financiamiento externo durante este período puede alcanzar un nivel de 75 u 80 millones de dólares anuales.

Me quiero referir ahora muy brevemente a los otros planes nacionales. Pero antes, quiero excusarme si mis palabras —tanto las anteriores como las que siguen— pudieran interpretarse como una crítica. Estoy analizando países y pudiera parecer que estoy haciendo una crítica. No hay tal cosa. Esta exposición la hago solamente para señalar dónde están los problemas, a fin de corregirlos.

El Perú acaba de presentar a evaluación el programa para el período 1964-1965 y actualmente se trabaja en la constitución del Comité *ad hoc*. Considerando que ha decursado parte del primer año del Plan y que el proceso mismo de coordinar todos estos antecedentes y su análisis posterior tomará algún tiempo, creo conveniente señalar aquí que la citada demora limita las posibilidades del programa, dificultando entre otras cosas la obtención de ayuda externa en cuantía y oportunidad adecuadas.

México presentó su programa a evaluación a fines del año pasado y estamos en este momento en el proceso de consultar con el gobierno y sus representantes. Creo que este proceso estará prácticamente terminado en estos días y el resultado satisface a los representantes del gobierno de México, en el sentido de que las sugestiones que están en el informe de la Nómina coinciden con los criterios del Gobierno.

El programa de Ecuador se encuentra en estos momentos en las etapas finales de su evaluación. También aquí ha habido un proceso difícil por ajustes de cifras y podría agregar que es un ejemplo típico de lo que expresaba como primera debilidad de los planes. El resumen, y las conclusiones del informe han sido elevados al gobierno del Ecuador con el objeto de que examine las recomendaciones. Este programa comprende un período de diez años, 1964-1973. A este respecto deseo hacer una observación que es responsabilidad mía y no de la Nómina. Estimo que en el estado de evolución en que se encuentran los países de América Latina, en los que se alteran esencialmente en un momento determinado sus posibilidades económicas, un programa de 10 años sobrepasa con mucho la realidad efectiva. No sé cual es la opinión del Comité *ad hoc,* pero quiero exponer que a mi juicio, todavía no estamos en posibilidad de hacer este tipo de programas a largo plazo. Los aspectos principales del programa de Ecuador, ponen un énfasis muy importante en la reforma agraria y en colonización, subrayando el problema difícil de movilizar de la sierra a zonas más productivas un gran segmento de población. El programa supone un aumento más rápido de los demás sectores y, por tanto, una disminución del aporte relativo del sector agrícola en el total del producto nacional. Pone énfasis en la alimentación, mejoramiento de la vivienda, y en general en los aspectos sociales en concordancia con los principios de la Carta de Punta del Este.

No creo que sea necesario extenderme más sobre Ecuador, porque aquí está el Coordinador de su Comité *ad hoc,* de manera que en cualquier momento que se desee, él podría hacer una exposición más detallada. Debo, sí, hacer notar que la información que nosotros podríamos suministrar sería factual, porque la Nómina no puede dar información sobre la evaluación de un programa mientras el gobierno del país interesado no haya aceptado la evaluación y haya autorizado que la misma se haga pública.

Finalmente, quiero referirme a la evaluación del plan de Panamá que acaba de terminarse. Panamá presentó un programa de 7 años, y se ha aceptado como tal, pero considerándose como evaluado solamente para los tres primeros años. Esto lo ha hecho el Comité *ad hoc* de acuerdo con Panamá. La razón para esta modificación es que Panamá está considerando su posición frente al Mercado Común Centroamericano, si debe integrarse o no al mismo, y, por cierto, una medida de esta naturaleza que se tomará dentro de los próximos dos años, haría necesario modificar sustancialmente el Programa.

Por otra parte, las negociaciones en torno al Canal de Panamá, que es un elemento fundamental en la economía panameña, tienen una repercusión muy importante en lo que pueden ser los resultados del programa de desarrollo. Este es otro de los factores que contribuyeron a que el Comité *ad hoc* decidiera evaluar al Programa solamente en cuanto a los tres primeros años.

El programa de Panamá es fundamentalmente, un programa del sector público. El orden de la ayuda externa que se sugiere es relativamente similar a la que Panamá ha estado recibiendo en los últimos años, con aumentos en ciertos sectores que se han determinado como convenientes. Yo quisiera en este punto hacer una sugerencia que creo tiene que ser considerada por el CIAP. Es el hecho de que el programa de Panamá está evaluado y que debe tomarse una acción antes de la próxima reunión del CIAP. Por lo tanto, el CIAP debe decidir cómo se va a proceder en esta materia. Si soy un intruso al plantear esta cuestión, ruego que se me excuse por lo que estoy diciendo.

He hecho una rápida revisión de los programas y quiero finalmente referirme al mecanismo de evaluación. Los miembros del CIAP saben lo que dispone la carta de Punta del Este en relación con la Nómina de los Nueve. Saben, además, que la evaluación de un programa se hace mediante la designación de un Comité *ad hoc;* que un país puede o no solicitar la intervención de la Nómina. De utilizarse el mecanismo, el Secretario General propone la organización del Comité *ad hoc,* acordando con la Nómina y el país las personas que lo van a integrar. La mitad de los miembros se seleccionan de la Nómina y la otra debe integrarse con economistas independientes a ella. La costumbre ha sido nombrar seis miembros en los casos de planes a largo plazo y cuatro miembros para programas cortos o que presenten menos problemas.

La Nómina declaró en la reunión de México cuál era su opinión sobre este procedimiento de los Comités *ad hoc,* y señaló lo que a su juicio constituyen las debilidades del procedimiento. Debe decirse que la experiencia posterior ha confirmado la previsión de la Nómina. Resulta difícil integrar los Comités *ad hoc* en cuanto a los miembros externos por la lentitud del proceso de selección, por la dificultad de contar con ellos simultáneamente durante el proceso de evaluación y por los inconvenientes de no disponer de ellos en los procesos posteriores a la evaluación pues el plan es un proceso continuado de consultas, de informes de progreso, etc. En ese sentido la Nómina tiene la intención de proponer en la próxima reuión del CIES en Lima, modificaciones que nacen como fruto de la realidad que hemos venido encarando. Esas modificaciones son las siguientes:

Se acepta que la Nómina esté integrada con nueve personas; pero nos parece que podría facilitarse la integración si de los 9 miembros 5 ó 6 lo fuesen a tiempo completo y 3 ó 4, según el caso, a tiempo parcial. Se requiere proponer que la evaluación sea responsabilidad de la Nómina, es decir de la Nómina como grupo. Y esto es precisamente lo que en la realidad está sucediendo pues ningún informe de evaluación de un Comité *ad hoc* deja de ser examinado por el pleno de la Nómina, y se hace para lograr una uniformidad de criterio que solamente puede ser el resultado de la discusión en grupo. No se quiere que para un país "A" se aplique un criterio y para el país "B" otro diferente. Que aun cuando la responsabilidad de la evaluación es de la Nómina, que ésta designe un subcomité que sea quien proceda a todas las tareas de la evaluación y que el país tenga un enlace o representante en el mismo que sea quien facilite la información, y aclare dudas; en fin, una persona sin voto, pero con la voz del país en el proceso de evaluación. Que la Nómina se complemente con un grupo de consultores del más alto nivel, es decir con los mejores nombres que se puedan encontrar en todas las áreas del mundo, en los distintos campos del desarrollo, que puedan brindarle a los informes el respaldo de un consultor de renombre universal. Que juntamente con el Comité, suscriba el trabajo un Jan Tinbergen, de Holanda por citar a una persona de todos conocida. Con este procedimiento creo que el proceso de evaluación, que en sí es de carácter fundamentalmente técnico, cubre además su sentido político, pues el desarrollo no es un proceso técnico en abstracto dentro de una probeta de laboratorio, sino una realidad dinámica muy concreta, llena de problemas muy difíciles de resolver.

Señor Presidente: Pido excusas por haberme tomado mucho más tiempo del conveniente pero como yo me retiro de la Nómina, he querido aprovechar esta oportunidad para exponer mis experiencias, y finalmente, terminar diciendo también que estoy totalmente convencido de que, para que la Alianza tenga éxito, para que el CIAP triunfe, es absolutamente indispensable que tengamos una Nómina de los Nueve independiente, fuerte y capaz de tomar las responsabilidades que la Carta de Punta del Este le encomendó.

Estoy sumamente agradecido al CIAP repito, por esta amable invitación que constituye mi intervención de despedida en el desempeño de la misión que me fuera encomendada.