

(7/8)
30201
15216
H R.M.
981

EL PROBLEMA DEL "COMO" EN LA PLANIFICACION

Mitos y realidades. - Roberto Maldonado

Introducción

BIBLIOTECA
EL COLEGIO DE MEXICO

La formulación de programas de desarrollo económico - sociales como así mismo la necesidad de crear una organización institucional en vista a poner en práctica el proceso de planificación han sido considerados como requisitos básicos para encauzar el crecimiento de A. Latina, lograr el mejor aprovechamiento de los recursos internos de cada país y de la ayuda externa. Esta afirmación ha sido claramente establecida en la Carta de Punta del Este, en el informe de la Nómina de los Nueve y en otros documentos que dicen relación con la Alianza para el Progreso.

La situación tradicional en A. Latina

Parece evidente que para los países signatarios y la Nómina de los Nueve, no ha habido dudas en aceptar que las formas tradicionales de conducir el progreso en los Estados del continente ha carecido de metas definidas en el tiempo, compatibilidad y selección de objetos en una escala de prioridades y por consiguiente una seria imposibilidad de asignar los escasos recursos disponibles en forma adecuada y racional con el fin de lograr los máximos sociales deseables.

La carencia de una organización institucional capaz de visualizar el complejo social como un todo, con sus interrelaciones, modalidades, exigencias, etc. y diseñar un modelo de crecimiento armónico que garantice la compatibilidad de las distintas políticas y el uso eficiente de los recursos, ha sido una grave dificultad que ha impedido traducir en acción los afanes de realizaciones de los gobernantes de América Latina.

Es común que los candidatos a gobernantes se presenten ante el electorado con un "programa" de gobierno que, en general, no va más allá de ser una crítica acerba a la acción del gobernante actual seguida de una exposición lírica de necesidades y aspiraciones

del pueblo concluyendo

del pueblo concluyendo con una promesa demagógica de dar pronta solución a todos y cada uno de los problemas señalados que constituyen la espina dorsal de su programa de gobierno.

Una vez alcanzado el poder político, el programa electoral no logra traducirse en esquemas congruentes de una acción eficaz sino apenas se reduce a un compromiso formal de conducir la marcha del país en la "mejor forma posible". La necesaria visualización global del bien común y su realización a través de los distintos estadios del tiempo, ceden su lugar al "inmediatismo" político y a una conducción que se reduce a resolver los problemas en la medida que se van presentando día a día.

Esta inconsecuencia repetida entre lo prometido y por consiguiente esperado y la proeza de las realizaciones logradas ha creado a través del tiempo fuertes frustraciones en las grandes masas de los pueblos de América Latina, excepticismo en los programas de gobierno de los candidatos y una persistente pérdida de fe en la Democracia como sistema eficiente para dar satisfacción a las aspiraciones esenciales del pueblo.

Estas conclusiones no carecen de fundamento si se observa ciertos hechos sintomáticos que han ocurrido en la política de A. Latina.

Los golpes militares no producen internamente las conmociones que se quieren hacer creer por la prensa internacional. La Junta militar del Perú asumió el gobierno sin otras protestas que la de reducidos grupos políticos. Las masas obreras no se movilizaron porque el nuevo gobierno se apresuró a ofrecerles las mismas garantías que el anterior gobierno de elección popular, y en fin la vida nacional ha continuado desenvolviéndose con las mismas alternativas y vicisitudes del período anterior.

Mirado el aspecto del excepticismo de los ciudadanos por las prensas de los candidatos a gobernantes son ejemplos claros las dos últimas elecciones presidenciales en Chile. El Sr. Ibañez fué elegido Presidente no por su competencia de gobernante en cuanto tal ni por su programa de progreso social sino porque su firmeza de carácter y energía pasaron a constituir una garantía /de eficiencia

de eficiencia como Primer Mandatario de la Nación.

El otro caballero, también fué elegido por cualidades personales que también se consideraron requisitos necesarios y suficientes para la autoridad responsable de la conducción del país, con lo cual aparece evidente un disloque y confusión de valores. Da la impresión que es subalterna la competencia de la autoridad, traducida en una percepción clara del bien común y voluntad firme de realización. Más bien los requisitos serían las cualidades morales de las personas que encarnan esta autoridad, muy deseables, pero que por sí mismas no la definen.

La demagogia tan común en la política Latinoamericana también apunta en la misma dirección del problema señalado.

La pérdida paulatina de la fe en el sistema democrático aparece muy clara para el observador político de la realidad Latinoamericana.

El progreso de los partidos comunistas y su gran penetración en las grandes masas no obedecen a un adoctrinamiento en las tesis de la filosofía del Marxismo-leninismo, sino más bien al análisis repetido del fracaso de los sistemas imperantes y la necesidad de reemplazarlo por otro más eficaz del cual exhiben fundamentalmente sus éxitos materiales, cuidándose inteligentemente de no hacer hincapié en todo lo que él representa de controvertible o sospechoso. En otras palabras, su éxito no lo debe a lo que representa por sí mismo, sino porque encarna una voluntad de cambio del orden existente.

En síntesis, parece sensato reconocer que en América Latina se está asistiendo a la agonía de un régimen tradicional que en el mejor de los casos ha permitido a una proporción no muy considerable de sus habitantes, expresarse únicamente a través de la esfera política con ausencia de las otras formas de expresión social. Además el estado político no ha logrado realizar en sus anhelos y aspiraciones al hombre latinoamericano, no tanto por una original incompetencia de los gobernantes, sino por la estructura organizativa del sistema, que impide la visualización y consecución del bien común en todos los niveles o estratos de la vida nacional.

/Esta crisis

Esta crisis cuenta con un factor de aceleración de gran importancia representado por la pobreza de las grandes masas y la conciencia de que ella no encontrará solución dentro de las formas tradicionales de desarrollo. Esto es un fenómeno digno de considerarse para identificar un período de crisis. No es tan sólo una situación de miseria la que condiciona las fuerzas que realizarán el cambio sino más bien la conciencia de que esta situación tiende a perpetuarse dentro de los marcos tradicionales; en otras palabras, la quiebra de toda expectativa de que mañana se estará mejor que hoy y que los anhelos por una vida mejor no tienen cauces por donde puedan tender a realizarse. La crisis cubana ha demostrado al hombre latinoamericano que las condiciones están dadas para realizar hoy día la revolución y no esperar el mañana.

Necesidad de la Planificación

"La planificación del desarrollo, de acuerdo con el Informe del Grupo de Expertos sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social de la América Latina, presentado por la Conferencia de Punta del Este, significa que los gobiernos realicen esfuerzos sistemáticos para encauzar los procesos de desarrollo económico y social en direcciones pre-establecidas y hacia objetivos cuantificados. Implica, pues, la selección deliberada de objetivos determinados, el señalamiento de políticas y programas y la asignación de los recursos necesarios para su realización. Debe, además, establecer un marco de referencia que permita acoplar los proyectos y actividades del sector público, así como las actividades del sector privado, en un orden sistemático que asegure el máximo desarrollo económico y social.

El esquema planteado responde al punto que dice relación con la necesidad apremiante que tienen estos países de lograr un crecimiento integrado y armónico, tanto en el orden económico como en el social, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles; pero esto no sólo se plantea con el carácter de simple recomendación, sino de requisito básico.

La urgencia impuesta por los personeros de la Alianza para la

/elaboración y

elaboración y presentación de programas de desarrollo en lo económico y social apunta en alto grado a crear en las grandes masas de los países latinoamericanos expectativas ciertas de que los mejoramientos esperados y posibles se lograrán dentro de plazos pre-determinados. No es de extrañar, entonces, que las preferencias contenidas en los documentos, se expresen por los programas de mediano plazo y no en los de largo plazo porque como lo señala un distinguido economista: "en el largo plazo todos estaremos muertos".

La Planificación debe ser Democrática

En los documentos de la Alianza repetidamente se pone el énfasis en sostener que la planificación en los países de América Latina debe ser democrática. Si se entiende el concepto en el sentido occidental de la palabra no podría ser otra que una planificación "del pueblo", "por el pueblo" y "para el pueblo". Por consiguiente, para que el proceso de planificación, como así mismo su institucionalización, verifique el esquema democrático deberá ser 1) preferido por la comunidad ante cualquier otra reforma alternativa de organización y procedimiento de actuación, 2) Realizado o generado por el cuerpo social en sus distintos niveles, desde abajo hacia arriba de modo que en el nivel nacional se realice solamente la coordinación necesaria para compatibilizar los distintos programas con el bien común nacional y con las disponibilidades de recursos existente y 3) Dirigido a servir las auténticas necesidades sociales y económicas del hombre, incorporándolo como agente responsable de su propio devenir.

Los pocos países que en América Latina han creado organismos de planificación, perpetúan el esquema "paternalista" del Estado tradicional. El proceso de planificación sólo se realiza en el nivel alto del gobierno tanto en sus aspectos técnicos científicos como en su aceptación nacional (Ejecutivo - Parlamento), proyectándose hacia la comunidad como un conjunto de decisiones ya tomadas que, en forma de un programa económico cerrado, deberán cumplirse dentro de los plazos pre-establecidos, para lo cual se pondrán en juego los distintos mecanismos con que cuentan los gobiernos para realizar las distintas políticas. En consecuencia, la planificación concebida

/en esta

en esta forma no es democrática. Se proyecta desde arriba hacia abajo y no se genera como una expresión coherente desde los organismos de base, cuerpos intermedios hasta el nivel del Estado.

En esta planificación que se da en llamar democrática hay "consideración" respecto del sector privado pero sólo en el sentido en que el marco de referencia acordado "permite acoplar" los proyectos y actividades del sector privado, lo que en estos términos significa que este sector por el cual sólo se entiende el campo empresarial y no los organismos sindicales y otros cuerpos intermedios, entrega sus informaciones sobre lo que "hace" o "piensa hacer" y no su participación sobre lo que se "debe hacer" o "podría hacerse". Como contrapartida recibe las indicaciones sobre lo que le "conviene hacer" bajo tales o cuales condiciones, que se traducen en garantías de tipo crediticio, tributario, arancelario, etc. En resumidas cuentas, para el sector privado empresarial que es el único considerado, en la actual forma de planificación que se practica en América Latina, no hay participación real en el proceso, sino que se le condiciona de antemano para ser "obediente", si es que aspira a ser recompensado con las garantías ofrecidas, dentro de la proporción de la inversión total que previamente le ha reservado la autoridad.

En la Ley de Planificación de Puerto Rico, que es el país latinoamericano con más de 20 años de experiencia en planificar su desarrollo, no existe ninguna disposición que considere la participación efectiva de las organizaciones intermedias entre el hombre y el Estado. La Junta de Planificación, que opera al nivel del gobernador resuelve hasta los problemas relacionados con los reglamentos de "lotificación" dentro del radio urbano de una determinada área; es decir, está concebida como un organismo centralizado que opera desde arriba hacia abajo.

Se dice que es de corte democrático por considera:

- a) La consulta al Parlamento para la aprobación del Programa Económico de seis años y el Presupuesto Modelo anual y
- b) Somete sus Programas a las llamadas "vistas públicas" o consultas populares en grandes asambleas convocadas para este objeto.

/Sin embargo

Sin embargo, este esquema puede ser respetado por los sistemas dictatoriales comunistas o facistas de América Latina, que a nadie se le ocurriría aceptar como democráticos. En efecto, el moderno dictador ha superado muchas de las modalidades tradicionales usadas por sus antepasados. En general, el moderno dictador más que un torpe caudillo militar, es un agitador de fácil palabra y de profunda compenetración en la psicología de sus pueblos. So on ejemplos connotados el Sr. Perón en Argentina y el Sr. Castro en Cuba.

El Sr. Perón no sólo se hizo elegir Presidente de su país sino que además hizo elegir un Parlamento a su medida, capaz de respaldar todas sus medidas de política económica y social; por lo tanto todos sus proyectos se convirtieron en leyes "democráticas" de la República. El Sr. Prebish tuvo que abandonar su país por permitirse criticar el Plan de Desarrollo Quinquenal puesto en práctica con el beneplácito del Parlamento.

A ningún observador serio se le ocurriría dudar, en este momento, que si en Cuba se realizaran elecciones libres, sería elegido como primer mandatario el Sr. Castro y que el Parlamento elegido en esa misma forma, obedecería a lo que el mandatario citado propusiera. El sistema de planificación podría identificarse con el de Puerto Rico pero en Cuba la situación no sería sustancialmente distinta de la actual.

Las llamadas "vistas públicas" no agregan nada al sistema.

Los partidos comunistas son expertos en preparar los "shows" de masas en que se convoca al pueblo para aplaudir y aprobar las proposiciones del Comité Central. Por lo demás, una asamblea amorfa no tiene la capacitación necesaria para discutir con los técnicos especializados. Por esto, es necesario no dejarse impresionar por formas generales y externas que aparentan respetar y practicar la democracia pero que en el fondo constituyen una "vulgar Parodia".

El +Sentido de una Planificación Democrática.

Si se pretende propiciar una organización democrática para los
/sistemas de

7-11-63
RECEIVED ON 11/11/63

sistemas de planificación de los países latinoamericanos, debe entrarse a considerar dentro de las disposiciones legales que se dicten, la participación efectiva de las diversas organizaciones a través de las cuales se expresa el hombre, tanto en su dimensión vertical nacional (centrales de trabajadores, asociaciones de empresarios, etc) como en la horizontal-regional (Centros para el Progreso, juntas provinciales, etc.)

This article was originally published in Spanish in the Mexican daily El Dia, and has been reprinted in Brazil and in France. Its purpose is to re-
Rodolfo Stavenhagen

Es posible en este instante la debilidad de las organizaciones intermedias, aplastadas por el Estado tradicional, no constituyen un instrumento eficiente para actuar en una concepción auténticamente democrática del organismo planificador, pero si el futuro Estado pretende hacer efectiva la democracia tiene el deber ineludible de crearlas donde no existe y apoyarlas donde son debiles. La mejor forma de lograrlo es comenzar por considerarlas en la organización y actuación de los organismos planificadores.

article is outspoken and polemical, it is because the "theses" and "antitheses" that Latin America is facing today. The present text is a slightly revised version of the original.

* * * * *

In the massive literature dealing with social and economic development and underdevelopment produced in recent years, many doubtful, mistaken, and ambiguous theses have appeared. Many of these are accepted as the working truth, and form a major part of the conceptual framework of Latin American intellectuals, politicians, students, researchers, and professors. Neither facts nor recent research, which contradict these theses, have been able to weaken them. Constant repetition in innumerable books and articles, particularly foreign ones, have given these concepts a growing life of their own, turning some of them, despite growing evidence to the contrary, into dogmas.

15216

In this article I will deal with the sociological theses, since the debate about similar mistaken economic theses has been quite widespread.