

PLANIFICACION DEL DESARROLLO *

Washington Zeballos Gámez¹

INTRODUCCION

En el marco del debate sobre la crisis y vigencia de la planificación, se presenta a continuación, algunos comentarios sobre las limitaciones y posibilidades de tan importante instrumento de política económica, en base a lo actuado en los últimos años en el Perú.

1. PLANIFICACION CONCERTADA

La aparente incompatibilidad de la planificación con la economía de mercado ha sido argüida para negar la vigencia de la planificación como mecanismo orientador de la promoción del desarrollo.

Lo que ha ocurrido es que la planificación centralista, dirigista o imperativa viene dando paso a la planificación concertada, que se ajusta mejor al tipo de economías donde hay una fuerte presencia del Estado en la vida económica nacional; pero donde al mismo tiempo, el sector privado y el asociativo desempeñan roles decisivos por la magnitud e importancia que tienen sobre la producción y la inversión.

Por eso mismo, los planes deben expresar no solamente los objetivos, políticas y acciones del sector público, sino que deben formularse, ejecutarse y evaluarse en estrecha coordinación y, en lo posible, de manera conjunta con el resto de agentes económicos que operan en un sector, región o localidad. Sólo en ese sentido, se podrá hablar de planes integrales de desarrollo, en vez de planes que sólo conciernen al sector estatal.

2. TECNICOS, POLITICOS Y CIUDADANOS

La visión de la planificación como un proceso estrictamente técnico ha generado contradicciones entre planificadores, autoridades políticas y población.

Por un lado, se ha percibido una falta de compromiso y confianza de los políticos en los resultados o propuestas de los planificadores, desconfianza que le ha restado posibilidades a dichas propuestas, de ser tomadas en cuenta, a la hora de tomar decisiones.

En unos casos, han primado posiciones populistas, inmediateistas e improvisadas, de acuerdo al momento político o la coyuntura social. Otras veces, los políticos han estado más interesados en las elecciones y en su imagen, por lo que han desestimado la planificación, si ésta no ha coincidido con los deseos o demandas inmediatas de sus electores.

Por otro lado, el tecnicismo a ultranza ha estado reñido con la comprensión de la población común y corriente, que no ha tenido ningún tipo de participación efectiva, en ningún nivel y etapa. Por lo que ha existido un desfase, entre lo que los técnicos han creído o intuído que debe hacerse y lo que la cruda realidad le dicta a los ciudadanos que viven cotidianamente los problemas de una localidad o región.

De ahí que el compromiso y apoyo que tenga que recibirse de los políticos o autoridades, que son finalmente los que toman las decisiones y la participación de los ciudadanos, en las diferentes etapas del proceso de planificación, deben ser elementos fundamentales para el éxito de la aplicación de los planes de desarrollo.

3. SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Las constantes modificaciones orgánicas y los cambios en general, que ha sufrido el Instituto Nacional de Planificación (INP) en su funcionamiento, desde su creación hasta su desactivación, debido a la mayor o menor importancia otorgada por parte de los gobiernos de turno, ha dado lugar a que las oficinas de planificación se hayan convertido en organismos burocráticos con poca capacidad de orientación, incluso del propio sector público.

Lo señalado líneas arriba, ha significado una

* Extraído de Gobiernos Regionales Diferentes, UNJBG, OPLA, 1994.

1. Economista

pérdida de influencia real por parte de los planificadores sobre la toma de decisiones de las autoridades políticas, cumpliendo la planificación un rol secundario o de conveniencia en el mejor de los casos.

Entonces, el fortalecimiento y solidez del Sistema Nacional de Planificación deviene en una necesidad, a fin de que la promoción del desarrollo nacional, sectorial, regional o local, se pueda concretar con mejores resultados, en horizontes de tiempo razonables.

Esto supone, una definición clara y precisa sobre la estructura organizativa de las instancias responsables de dirigir la tarea planificadora y sobre la relación jerárquica al máximo nivel, que deben tener los organismos de planificación.

4. RESISTENCIA A LA PLANIFICACION

La resistencia individual o colectiva a la planificación ha sido puesta de manifiesto en muchas oportunidades, especialmente por aquellos que no están dispuestos a sacrificar aspiraciones presentes, en favor de beneficios futuros. En realidad, es difícil obtener una renunciación a ventajas y privilegios obtenidos.

En ciertos casos, el egoísmo ha primado y ha quedado demostrado, cuando muchos han apoyado cívicamente el trabajo de las dependencias públicas, pero lo han hecho mientras sus intereses particulares no han sido afectados; en caso contrario, las propuestas de bienestar general, no han sido con ellos. Otros grupos de poder económico o presión social, han adoptado posiciones conflictivas para imponerlas en desmedro de otros.

Esta resistencia de los ciudadanos o grupos organizados que se oponen a la planificación integral, debe ser tratada con sumo cuidado. Se debe procurar persuadir y comprometer a los agentes económicos, líderes y población en general, sino por consenso, al menos con un significativo apoyo, para facilitar la ejecución de los planes.

5. COHERENCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

La formulación de planes a cargo de distintos niveles institucionales en el ámbito nacional, regional, local, empresarial o sectorial, han ocasionado notorias incoherencias que muchas veces han hecho imposible la viabilidad y aplicación práctica de los mismos, pese a que los objetivos de desarrollo han sido comunes y los procedimientos de elaboración de los planes han seguido directivas técnicas únicas. Similar situación ha ocurrido a nivel temporal, pues se ha producido un

divorcio entre la planificación de corto, mediano y largo plazo.

Para subsanar tales distorsiones, se debe considerar firmemente los principios de coherencia, complementariedad, integración y unidad, que son inherentes a un genuino proceso de planificación del desarrollo y, también, la coordinación permanente entre todos los que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación de los planes.

6. SECTORIALISMO vs INTEGRALIDAD

El enfoque sectorialista en la formulación de los planes de desarrollo, ha limitado la conjunción de esfuerzos de diversos entes y organismos públicos, que están ligados con la solución de problemas que van más allá de los estrechos márgenes de una burocrática diferenciación funcional en sectores.

Así por ejemplo, se puede citar el problema de la alimentación. En este caso, están involucrados los sectores de agricultura, pesquería, industria, salud, educación y otras instancias; sin embargo, cada sector independientemente de los otros y, sin ningún tipo de coordinación, elabora propuestas de solución para el problema alimentario. Lo cual obviamente no conduce a un tratamiento efectivo e integral de dicha problemática.

La determinación de políticas multisectoriales no pueden estar ausentes en los planes de desarrollo. Sólo con un esfuerzo conjunto de diversos organismos, se estará en condiciones de aliviar o superar los complejos problemas de la población.

7. DOCUMENTO PLAN

La planificación en varios casos, se ha circunscrito a la elaboración del Documento Plan, que finalmente no ha pasado de ser un requerimiento administrativo para cumplir con los trámites y plazos fijados, pero no se ha conceptualizado como un proceso dinámico y flexible.

Consiguientemente, la formulación de estos planes ha sido deficiente y su ejecución ha sido parcial o incompleta. Pocas veces se han efectuado evaluaciones o seguimientos a los planes de manera seria y constante. Asimismo, la difusión de los Planes ha sido muy restringida o nula, entre los que se suponía debían ser los actores del desarrollo.

Tales antecedentes han dado lugar a que, en innumerables oportunidades, los Documentos Plan elaborados hayan servido para adornar los estantes de las oficinas públicas o para satisfacer las inquietudes profesionales de los planificadores.

Esta tendencia debe revertirse, a tal punto, que los planes sirvan realmente para la toma de decisiones y como guía permanente del accionar de las autoridades políticas y funcionarios, que tienen como responsabilidad la promoción del desarrollo.

8. INFORMACION PARA LA PLANIFICACION

Una limitación permanente ha sido la ausencia o parcial disponibilidad de información cuantitativa, que ayude a analizar el comportamiento histórico, la situación actual y las tendencias futuras de los fenómenos y procesos económicos y sociales.

La poca atención que se le ha otorgado a los organismos productores de las estadísticas finales, en cuanto a personal calificado y medios logísticos necesarios, el trabajo no coordinado entre el Sistema Estadístico Nacional y el Sistema de Planificación, la falta de capacitación e investigación, han sido algunos factores que han incidido para que no se cuente con un soporte estadístico eficiente y actualizado que facilite la labor de planificar el desarrollo.

Sin embargo, hay que tener presente que la información estadística es deseable, pero no indispensable. Es decir, que si no se dispone de información completa, no significa que no se puede emprender un esfuerzo planificador.

En este caso, hay que trabajar con la información disponible y, sobre todo, tomando en cuenta el conocimiento que se tiene de la realidad, el cual sólo se obtiene en contacto directo con la misma. El análisis cualitativo en estas condiciones es muy importante.

9. PLAN Y PRESUPUESTO

Un hecho frecuente ha sido el desfinanciamiento de los planes y/o la excesiva dependencia en los fondos del Tesoro Público para su implementación. En estas circunstancias, los planes han quedado solamente en buenas intenciones.

En realidad, la discordancia entre el plan y el

presupuesto ha sido prácticamente una constante que, en alguna medida, ha tenido su correlato administrativo en la pugna entre el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el primero a cargo de la planificación y el segundo del presupuesto público. En los últimos años, ha sido evidente la hegemonía del MEF sobre los asuntos económicos y de desarrollo.

Por otro lado, el presupuesto público se ha convertido en una verdadera "camisa de fuerza" y limitante central para la aplicación de los planes formulados.

Asimismo, el presupuesto ha sido una preocupación tanto de políticos como de técnicos, los primeros, en su intento de satisfacer las demandas de sus electores y, los segundos, en su afán de demostrar y justificar su capacidad de gestión.

Sin embargo, dadas las restricciones estructurales que vive el país y la escasez de recursos financieros, no es posible pensar en términos absolutos que primero debe estar el plan y luego el presupuesto. Las condiciones objetivas obligan a buscar un nivel de equilibrio entre ambos instrumentos.

De modo tal, que con los pocos recursos que se dispone, se puedan emprender acciones y proyectos de desarrollo que beneficien y fomenten el mejoramiento del nivel de vida de la población. Actuar con realismo y flexibilidad ayudará bastante al logro de los objetivos y metas planteadas con los recursos debidamente priorizados.

Finalmente, se podrían referir otros problemas y seguramente bastantes logros, desde que comenzó a aplicarse la planificación en el Perú. En todo caso, la intención de estos comentarios, no ha sido negar la validez de la planificación como instrumento para promover racional y deliberadamente el desarrollo; muy por el contrario, han tenido el propósito de reflexión y enmienda, para hacer más fructífero el esfuerzo de orientar el desarrollo local, regional y nacional.