

Los institutos de desarrollo y los órganos planificadores en los países en vías de desenvolvimiento: sus interrelaciones

WOLFGANG F. STOLPER *

Los servicios que los institutos de desarrollo pueden dar a los organismos de planificación de los países menos desarrollados, así como la posibilidad de instaurar entre unos y otros una división racional del trabajo, dependen —en primer término— de los fines que se asignen a la planificación y —en segundo— de la naturaleza de los trabajos de análisis que —por este hecho— haya que ejecutar.

El tema está conectado, evidentemente, con el tratado por L. J. Lebreton hace algunos años.¹ Al abordarlo, me abstendré de examinar —por tanto— las funciones de formación que realizan los institutos de desarrollo, a pesar de la importancia del papel que les corresponde al respecto. Por otra parte, no insistiré mucho en que, por referirse las tareas de planificación a problemas vitales para los países interesados, es importante que quienes se consagren a ellas tengan un espíritu tan penetrante y una formación tan completa como sea posible.

El plan que me propongo seguir, es más bien, el siguiente:

1. Determinar cuáles son los trabajos por ejecutar,
2. Precisar cuáles son las instituciones mejor situadas para llevarlos a buen término.

Me propongo establecer, aquí, una distinción entre los organismos gubernativos de planificación, por una parte, y los institutos de

* Este trabajo fue preparado para la reunión anual de Directores de Institutos de Investigación y de Formación para el Desarrollo patrocinada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (91, boulevard Exelmans, Paris), reunida en Portici, Nápoles, entre el 16 y 21 de septiembre de 1965. El autor se complace en agradecer a A. A. Ayida, Secretario Permanente del Ministerio Federal de Desarrollo Económico de Nigeria las críticas y sugerencias que ha tenido a bien hacerle.

desarrollo y otras organizaciones institucionales (tales como la FAO y la FMI, el BIRD) por otra. Además, distinguiré, en ocasiones entre los institutos que están establecidos en el país que se considera, y los que tienen su sede fuera de él.

1. LOS TRABAJOS POR EJECUTAR

La planificación del desarrollo económico se realiza en un contexto histórico determinado. Tiene por objeto asegurar, de modo permanente, una distribución de recursos favorable al crecimiento, a modo de que éste pueda llegar a ser “autónomo” en algún momento (o sea, a modo de que pueda proseguirse gracias a los recursos propios del país, adecuadamente complementados con las aportaciones de capital de origen esencialmente comercial). Es evidente que los objetivos por alcanzar tienen que ver tanto con la economía como con dominios externos a ella. A este respecto he de subrayar que:

- 1º Los objetivos extra-económicos no pueden alcanzarse a menos que se les consagren recursos económicos, y el costo de su realización es, por tanto, simultáneamente, económico y extra-económico;
- 2º Los planificadores y los políticos muy bien pueden dar rienda suelta a su imaginación, pero no por ello dejan de existir —en todo momento— límites objetivos que no se pueden hacer retroceder.
- 3º Nadie está facultado para elegir el punto de partida de su acción.

Para transponer estas generalidades al plano de los hechos, se necesita:

- 1º Definir objetivos a largo plazo, tanto económicos como extra-económicos.
- 2º Evaluar el costo de realización de dichos objetivos. Ese costo se define generalmente en términos de las inversiones y del consumo que ha sido necesario sacrificar.
- 3º Fijar un punto de referencia para los planificadores.

De estos trabajos, el mencionado al último es, obviamente, prioritario. Más aún, cuando se emprende la tarea de evaluar el costo de realización de los objetivos a largo plazo, y se busca definir éstos, se enfrentan dificultades de orden lógico que ni podemos ni, por fortuna, tenemos que examinar aquí.²

La planificación no se inserta sólo en un contexto determinado que impone un punto de partida y limita en todo momento la

importancia de la acción de los planificadores; es, también una actividad operativa, muy pragmática. Si insisto sobre este punto es porque la naturaleza de los trabajos que pueden realizar de manera útil los institutos de desarrollo se encuentra delimitada de este modo y por esa razón. El término “operativo” no se toma aquí en el sentido filosófico que le da Percy Bridgman,³ y no recubre la noción de mensurabilidad. Significa que la finalidad del planificador es la de actuar o —dicho de otro modo— la de decidir qué será lo que se haga y qué lo que no se hará en la siguiente etapa. Aunque puede haber excepciones, por lo general los problemas operativos que se plantean así, en la perspectiva de la acción, no son, normalmente, de la competencia de los institutos. Por otra parte, si los institutos aspiran a ser algo más que instituciones puramente académicas, su trabajo debe ser útil en ese sentido, en cuanto deben proporcionar a los planificadores los datos brutos que les permitan tomar decisiones.

Independientemente del papel —grande o pequeño— que (de acuerdo con las preferencias políticas) se le reconozca al Estado, la planificación supone, simultáneamente, una adjudicación directa de recursos y una elaboración de medidas destinadas a actuar sobre los centros de decisión (tanto públicos como privados) de los que depende el que esos fondos lleguen a ser concedidos. Estas medidas pueden ponerse en práctica ocasionalmente; pero, con la mayor frecuencia, es necesario que se creen instituciones que las apliquen.

El planificador, por su parte, tiene tres grandes medios de influir en la evolución de la economía:

- 1º Puede señalar las posibilidades que hay de realizar inversiones redituables o rendidoras (entendida la redituabilidad en un sentido económico) y puede actuar sobre el destino directo de los capitales que buscan colocarse impidiendo que se empleen en ciertas cosas, modificando su empleo en otras o destinándolos a otras inversiones distintas.
- 2º Puede actuar sobre la oferta de fondos y sobre las incitaciones a invertir, valiéndose del rodeo ó vía indirecta que ofrecen lo fiscal y los gastos estatales, así como mediante la colocación de empréstitos públicos (o su reembolso).
- 3º Puede actuar sobre el monto y el destino de los recursos provenientes del extranjero, influyendo en las inversiones, en las industrias exportadoras, y recurriendo a medidas de protección, contratando empréstitos exteriores, etcétera.

Para actuar, el planificador dispone, por tanto, esencialmente, de tres palancas, que son: los estudios de redituabilidad, el presupuesto y la balanza de pagos. Son, éstos, medios de acción que permiten el que, de primer intento, se pongan en práctica las políticas adoptadas. Los planes que no consideran estos tres elementos, no reposan sobre ninguna base sólida; no tienen ningún contenido operativo y a los planificadores ni les permiten tomar decisiones racionales ni controlar la ejecución de aquellas que han tomado. Sean cuales fueren las investigaciones emprendidas por los institutos de desarrollo, o las proposiciones que presenten, al fin de cuentas, si se quiere que sean útiles, será necesario trasponerlas al plano del presupuesto y de la balanza de pagos, y concretarlas a través de otras medidas.

2. ¿CUÁL PUEDE SER LA APORTACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE DESARROLLO?

2.1. *Servicios consultivos y suministro de personal*

En el momento actual, las relaciones más corrientes entre los institutos y los servicios gubernativos se refieren indudablemente al suministro de servicios consultivos. Éstos pueden asumir formas muy variables: van desde el caso en que a ciertos consejeros económicos altamente calificados se les pone a disposición del Primer Ministro o del Ministro del Desarrollo Económico, hasta aquél en que se envía a especialistas a quienes se encarga la ejecución de tareas precisas. La Organización de las Naciones Unidas (Programa OPEX y otros), el BIRD, la Fundación Ford, la Universidad de Harvard, etcétera, son, entre los organismos que proporcionan esos servicios, de los más conocidos por el público en Estados Unidos de América.

Para ser eficaces, estas actividades deberían extenderse, de preferencia, a un largo período (y este es el caso, por ejemplo, en lo que se refiere el proyecto de Harvard en Pakistán); deberán preferir —también— el que, paralelamente, se formen especialistas de origen local, el que cuenten con las seguridades de un personal internacional y gocen de la confianza del país beneficiario. Si es cierto que los consejeros influyen necesariamente en la elección de la política adoptada, es el Ministro el que carga con la responsabilidad y es a él a quien le toca, en definitiva, tomar todas las decisiones.

Es inútil insistir en los problemas delicados que plantea el que ocupen puestos de alta responsabilidad personas de nacionalidad distinta y de diferente cultura. De ahí que convenga que los consejeros colocados en los más altos niveles pertenezcan, en lo posible, al personal de los institutos de los países interesados. Esto quizá suponga un cambio de actitud en los numerosos países en que los intercambios de personal no se realizan con la misma facilidad que en

Estados Unidos de América; ahí se considera que es un honor para un graduado universitario joven y brillante el pasar de entre dos y cuatro años al servicio del Comité de Consejeros Económicos del Presidente, para volver a asumir después sus funciones en la Universidad. Se admite también, en Estados Unidos de América, que las universidades destaquen su personal al servicio del Estado, en tanto que a los funcionarios se les autoriza para dar cursos vespertinos en las universidades. Yo conozco por lo menos un caso en que esta dualidad de funciones permitió resolver un importante problema de reclutamiento; contra él hay que estrellarse —en cambio— cuando hay falta de flexibilidad en los intercambios de personal entre los establecimientos universitarios y el Estado.

2.2. *Encuestas y creación de servicios estadísticos*

Las grandes encuestas estadísticas surgen, normalmente, del marco de las actividades que pueden emprender los institutos de desarrollo. Sin embargo, cuando no existen aún servicios estadísticos competentes, los institutos pueden realizar estos trabajos, con la preocupación de contribuir, así, a crear servicios estadísticos nacionales. Estas encuestas son, en tales condiciones, indispensables para suministrar a los planificadores puntos de referencia, y para darles (de ser posible) una idea general de las tendencias que caracterizan el desarrollo de la economía.

Entre los datos que sirven de punto de referencia, figura, en primer término, el “sistema mínimo de contabilidad nacional” que ha sido discutido, en varias ocasiones, por los estadísticos y por otros especialistas de la Organización de las Naciones Unidas.⁴ El establecimiento de las cuentas nacionales —que realiza normalmente uno de los departamentos de una Dirección de estadística— es un trabajo que los institutos pueden poner en vías de ejecución y que pueden procesar en seguida. La contabilidad nacional nigeriana ha nacido sin intervención alguna de una oficina de estadística. Lo mismo ocurrió, además, con la contabilidad estadounidense, antes de que fuese confiada a los servicios del Departamento de Comercio de Estados Unidos de América. Hay ciertas encuestas secundarias, capaces de proporcionar datos para establecer las cuentas nacionales, y que indudablemente pueden confiarse a personal no gubernativo. Esta actividad les ofrece a los institutos indígenas de desarrollo una excelente oportunidad para la formación de los futuros encuestadores, así como para la de los agentes del Estado.

Con todo, yo recomendaría, al respecto, la adopción de una solución de transacción, cuando aparezca la necesidad. Los encuestadores

deben de esforzarse por obtener estimaciones tan satisfactorias como sea posible. Sin embargo, si ellos se ven obligados a elegir entre obtener una sola estimación para un solo año, o varias estimaciones menos buenas para una pluralidad de años, es esta última la solución que deben preferir, a modo de permitir —con ello— que los planificadores entresaquen las tendencias.

Una actividad que conviene, por completo, a los institutos consiste en realizar balances de la economía de los países. El BIRD lo hace regularmente, a título de estudio de “pre-inversión”, cuando se le solicita el otorgamiento de algún préstamo. La Northwestern University ha emprendido una encuesta semejante en Liberia; ciertas instituciones francesas realizan, actualmente, encuestas socio-económicas en África del Norte y en otros países; los economistas y los institutos británicos se ocupan de ellas en todas partes del mundo. Los institutos parecen ser muy útiles para la realización de estas tareas, pues éstas no ponen en juego ningún problema de orden político ni implican una decisión que tenga repercusiones inmediatas en el terreno de la práctica. Por otra parte, exigen conocimientos y una formación especializada, susceptibles de ser comunicados de uno a otro país; una formación que consiste, en particular, en plantear problemas y coordinar las respuestas, a modo de cernir los problemas e indicar en qué sentido deben de tomarse las decisiones.

Querría emitir, de nuevo, una sugestión sobre este punto en particular. He constatado que en muchas investigaciones —incluso cuando han sido realizadas por una organización de cierta reputación— no se llegaba a hacer una síntesis de las recomendaciones, o a proporcionar indicaciones sobre los gastos que implicaría el ponerlas en práctica. Es así como una encuesta sobre las instituciones de un país, dejaba de señalar que las realizaciones de los objetivos en materia de raciones alimenticias plantearía problemas de producción agrícola imposibles de resolver, en tanto que las secciones consagradas a la producción agrícola no se vincularon ni con las recomendaciones que conciernen a los problemas alimenticios ni con otros problemas técnicos, ni con ninguna recomendación de orden económico. He visto a autores de encuestas socio-económicas que emitían sugestiones relativas a la utilización de las tierras y de los recursos hidráulicos, sin preocuparse por señalar los gastos que era posible aceptar, los objetivos generales de la economía, o los medios institucionales que exigiría la aplicación de tales proposiciones. Si cuando se hacen recomendaciones, se quiere que las mismas sean útiles o, incluso —simplemente— que no sean dañinas, hay que tomar

un mínimo de precauciones y presentarlas en tal forma que los planificadores puedan sacar de ellas provecho concreto, pues son ellos quienes están obligados a considerar los costos.

Ciertos institutos de desarrollo tienen —según es de creer— la posibilidad de apelar a especialistas distintos de los de las ciencias sociales, y se encuentran —así— en posibilidad de realizar estudios de redituabilidad, apreciar proyectos y, de tiempo en tiempo, destinar al personal a la ejecución de éstos. No hay duda de que es preferible pedir este tipo de servicios a consultores especializados (NEDECO, Dioxiadis, etcétera).

2.3. *Análisis de los datos y establecimiento de las previsiones*

Indudablemente es en los tres dominios siguientes donde puede ser más útil el concurso de los institutos de desarrollo:

1. Proyecciones a largo plazo,
2. Precisión de los trabajos de previsión a corto plazo,
3. Análisis de los datos que requieren los estudios particulares.

2. 31. Los planificadores necesitan formarse una idea acerca de las perspectivas a largo plazo, y discernir las consecuencias que (a la larga) pueden tener ciertas hipótesis plausibles, aunque no sea sino para confirmar la validez de éstas e indicar los problemas políticos que se plantean. Por otra parte, el año 1975 o una fecha ulterior es un horizonte muy lejano y los planificadores no pueden ni deben consagrar demasiado tiempo a trabajos de este género. Los institutos semi-universitarios parecen particularmente calificados para establecer tales proyecciones a largo plazo (que no pueden reposar sobre bases sólidas, a menos que se apoyen en un análisis de la evolución que se haya producido en el intermedio). Si se quiere que sean de alguna utilidad para los planificadores, estas proyecciones a largo plazo, esencialmente, deben:

- a) indicar el horizonte que debe retenerse para el establecimiento de los planes a término más corto;
- b) situar el momento en que la situación dejará de empeorar para mejorar;
- c) indicar, en particular, durante cuánto tiempo podrá ser indispensable la recepción de una ayuda del extranjero, así como el orden de magnitud de las sumas necesarias y,
- d) poner de manifiesto los dominios en los que hay que tomar, de inmediato, decisiones de largo alcance.

2.32 La precisión de los trabajos previsorios a corto plazo es mucho más delicada. Se pueden constituir modelos a título de ejercicio intelectual; pero, es muy probable que falten en ellos ciertos datos, pues es muy probable que los que se necesiten se encuentren refundidos en los expedientes de la Administración. Pienso en los datos sobre las inversiones reales de las empresas públicas y de otros tipos; en los datos sobre los costos y la producción; en los decalajes entre la aplicación de los factores de producción y la salida de los productos y sus causas; en las cifras más recientes relativas a las exportaciones y las importaciones; en los ingresos fiscales y los gastos públicos. En el mejor de los casos, transcurre un cierto tiempo antes de que las cifras se encuentren en disponibilidad, y estos retrasos tienen todas las oportunidades de ser importantes en los países menos desarrollados. Es por ello por lo que, si los trabajos teóricos pueden realizarse en los institutos, es probable que sea en el seno de los servicios gubernativos donde puedan transformarse en modelos operativos; sin embargo, esta tarea podría ser emprendida —conjuntamente— por el gobierno y un instituto establecido en el país.

2.33. Estudios y análisis particulares. Es éste el dominio que parece ofrecer mayores posibilidades a los institutos. La lista de los estudios que podrían hacerse parece casi inagotable, y diferiría, en todo caso, de uno a otro país. Según pienso, los siguientes estudios son de particular importancia:

2.331. Análisis de la balanza de pagos.

El cuidado de establecer los datos cifrados (en particular los que se relacionan con los movimientos de capitales) se confía —habitualmente— a los bancos centrales. Los institutos de desarrollo pueden tomar a su cargo, con todo, ciertas secciones particulares de la balanza de pagos. El análisis de las importaciones, por categorías de productos, no presenta, por lo general, dificultades. En este dominio, las proyecciones establecidas en función de los planes permiten, por lo general, formular recomendaciones y, frecuentemente, hacen que aparezcan inconsecuencias en el dominio de la política y en el de la planificación.

El análisis de las exportaciones revela, por su parte, las posibilidades de expansión y retroactúa sobre la planificación. Ésta exige, habitualmente, estudios particulares de mercado; de entre ellos algunos se prestan a la utilización de las técnicas econométricas, y otros instrumentos estadísticos perfeccionados.

El estudio de las entradas de capitales y de los reembolsos se relaciona con el análisis presupuestal. Indica, entre otras cosas, cuáles son los tipos de empréstito que deberían contratarse de preferencia, los límites que habría que imponer en la materia, etcétera.

Las encuestas de este tipo exigen, evidentemente, una cooperación estrecha con la Banca Central, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación (sin que importe mucho cuál sea el nombre que se les dé); pero, el análisis mismo puede confiarse a alguien de fuera del gobierno.

Según es de creer, el análisis llegará a establecer recomendaciones que tiendan a mejorar la balanza de pagos; recomendaciones como: el reemplazo prudente de ciertas importaciones por fabricaciones locales redituables, el desarrollo de las exportaciones, las integraciones regional o internacional, etcétera. Es probable que los planificadores perciban que estos estudios particulares les son indispensables, y que ellos mismos demandarán que se prosigan.

2.332 Análisis presupuestal.

El análisis del presupuesto es de importancia capital para los planificadores. Si bien todos los países menos desarrollados insisten en la necesidad de planificar y en la imposibilidad de dejar que la situación económica evolucione al arbitrio de un mercado libre de todo control, pocos, de entre ellos, comprenden que el presupuesto es el instrumento más importante del que disponen para poner en práctica su política. No son menos notables las dificultades que experimentan en cuanto a precisar los presupuestos consolidados que mostrarían verdaderamente cuál es la situación en materia de recursos, y en qué puntos son posibles los mejoramientos. Actualmente, en el Centro para la Investigación sobre el Desarrollo Económico, estamos intentando establecer presupuestos consolidados para Nigeria y Túnez, apoyándonos en los resultados obtenidos durante los ensayos anteriores.

Estos estudios (según creo) deberían ser considerados como prioritarios. El presupuesto consolidado debería reagrupar, en la medida de lo posible, el presupuesto ordinario y el presupuesto de gastos de capital, los fondos especiales, las cajas independientes de las empresas públicas y los organismos de desarrollo. Los resultados de estos estudios son de máxima utilidad para los planificadores y para los dirigentes políticos. Indican: si se puede mejorar el destino del producto de los impuestos; si el nivel de los impuestos es suficiente; si es o no su aumento el mejor medio de procurarse recursos y de movilizar el ahorro para las necesidades del crecimiento; en qué me-

dida varía la relación entre los gastos de capital y los gastos de funcionamiento; en qué puntos es posible obtener mejoras; qué reformas se podrían realizar en la administración de las contribuciones; qué reformas institucionales se imponen, etcétera.

Estos estudios pueden distribuirse entre institutos extranjeros, institutos nacionales y servicios de gobierno.

2.333 Estudios particulares.

Es probable que resulten indispensables, para los planificadores, innumerables estudios particulares. Éstos en su mayoría, pueden confiarse a los institutos, y pueden ser el objeto de un simple control de parte de los servicios del Ministerio de Planificación. Ya he mencionado los estudios especiales de mercado. A los otros estudios puede tratar de agrupárseles como sigue:

(i) Estudios consagrados a las realizaciones actuales y del pasado; éstos se referirían especialmente a la comercialización, las sociedades de desarrollo, las cooperativas, las cajas de crédito agrícola y otros establecimientos crediticios, el sistema monetario y bancario, el régimen de propiedad de la tierra, etcétera.

(ii) Estudios consagrados a las políticas y que engloban problemas institucionales: política monetaria y fiscal, políticas seguidas por los sectores público y privado, política en materia de balanza de pagos y de derechos aduanales, medidas de estímulo en favor de las inversiones, gastos de enseñanza, políticas de enseñanza y de formación.

2.334 Construcción de modelos y estudios teóricos.

En teoría, los modelos de una economía hacen que se manifiesten los vínculos de mutua dependencia existentes entre todos los sectores (con inclusión del Estado y del resto del mundo); pero, por una parte, es poco probable que sean suficientemente adecuados modelos tan generales y, por otra parte, si lo son en el plano teórico, hay pocas oportunidades de que estén suficientemente plétóricos de datos sobre hechos dignos de fe como para ser de utilidad directa para los planificadores. Estos últimos también perderían, su tiempo en la construcción de modelos de este tipo.

Por el contrario, ciertos modelos de cambio interindustrial, contruidos convenientemente, pueden proporcionar informaciones útiles. Por tanto, es más propio confiar su establecimiento a los institutos. La utilidad de estos modelos depende de la elección de un cierto grado de desconcentración de los agregados, conforme con las características de la economía del país estudiado, con la exactitud de los datos (pues muy frecuentemente el constructor de un modelo

reacciona ante la ausencia de datos, no en forma tal que permita organizar la recolección de éstos, sino tomando en préstamo, de otra economía, coeficientes que, para colmo de males, provienen frecuentemente del cuadro de cambios interindustriales establecido por Estados Unidos en 1947, y de la manera en que se utilizarán finalmente los datos relativos a los factores de producción y a los productos (para las importaciones), por ejemplo, ¿hay que hacer figurar en la columna “agricultura” ciertas importaciones de productos agrícolas, o las importaciones de productos destinados a la agricultura, como es el caso de los abonos?

Por mi parte, dudo mucho de la utilidad que puedan tener para los trabajos de planificación los cuadros de cambios interindustriales. Por lo menos en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo. Son útiles en la medida en que dan una idea de la coherencia de los planes internos globales, del efecto global sobre las importaciones, pero, a condición de que los constructores de modelos no cedan a la tentación de proceder a hacer “ajustes” destinados a eliminar las incompatibilidades. Su mayor mérito depende de que, al esforzarse por llenar el cuadro con *honestidad*, revelen algunas lagunas importantes del conocimiento que de la economía deberían de tener los planificadores.

Ya he mencionado las proyecciones a largo plazo, que hacen un llamado a modelos fundamentales de evolución del ingreso nacional. Las mismas observaciones se aplican a los modelos de previsión a corto plazo.

Hollis Chenery, ha diseñado modelos destinados a resolver problemas particulares de planificación. No ha ensayado (en su “análisis del déficit de recursos”) la construcción de un cuadro completo de la economía, sino sólo ha tratado de proporcionar una visión suficientemente general de ella, como para poder determinar la naturaleza de la ayuda externa necesaria, y para poner de relieve los puntos neurálgicos (ahorro, balanza de pagos y calificación de la mano de obra). Este análisis ha revelado que es fructífero *si se tienen en cuenta las finalidades* que se propone.

Hay numerosos modelos de planificación que no satisfacen desde el ángulo operativo, porque dependen de variables que hay pocas oportunidades de cuantificar (por ejemplo, el ingreso por habitante en las economías en las que el autoconsumo tiene un sitio importante) y porque no permiten entresacar reglas de acción a corto plazo (por ejemplo, en qué momento realizar inversiones y qué inversiones hay que realizar). Los trabajos consagrados a estudios de este género revisten un gran interés en una perspectiva a largo plazo, y

es manifiesto que se adaptan mejor a las posibilidades de los institutos que a las de los organismos de planificación.

3. LA ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN

En cuanto hemos subrayado ya el hecho de que los organismos de planificación son servicios gubernativos encargados de una función operativa, limitaré mis observaciones a sus relaciones con los institutos de desarrollo.

Los organismos de planificación encuentran en los institutos (y, más particularmente en los institutos nacionales) un recurso de importancia crucial. La acción de los institutos y de los especialistas extranjeros puede integrarse más fácilmente al esfuerzo de planificación si se opera por intermedio de un instituto nacional. Se pueden establecer contactos cotidianos entre estas dos instituciones, y —así— los institutos pueden poner a contribución, para la resolución de problemas inmediatos, la preparación de memoranda destinados a uno o a varios ministros, del gobierno o de alguna instancia ministerial habilitada para tomar decisiones. Es de esta manera, y sólo de este modo, como los trabajos de los institutos podrán tener cierta utilidad para los planificadores.

A más de esto, se necesita que los organismos de planificación cooperen tan ampliamente como sea posible con los institutos, abriendo sus expedientes, poniendo las informaciones que esos servicios poseen a disposición de los colaboradores de los institutos (que, por su parte deben dar pruebas de discreción) y, quizás, haciendo que algunos de estos colaboradores participen en los comités.

Es así como se puede hacer que los institutos —en particular, los institutos nacionales— desempeñen un papel de utilidad decisiva para los organismos de planificación. Por otra parte, los institutos extranjeros pueden participar en los trabajos, colaborando estrechamente con los institutos nacionales.

4. RESUMEN

La penuria de personal calificado posibilita y hace deseable una división del trabajo y una cooperación estrecha entre los organismos de planificación y los institutos de desarrollo. Lo que diferencia a estas instituciones es que, en principio, los planificadores han de tomar decisiones de orden operativo, y que esto no ocurre en el caso de los institutos. Sin embargo, aunque estos últimos no se consagren normalmente a tareas operativas, sus trabajos —con todo— deberían, en conjunto, tener una fuerte orientación operativa.

a) Los institutos de desarrollo les pueden proporcionar a los organismos de planificación servicios consultivos y de personal, a título temporal. De preferencia (aunque esto no sea absolutamente necesario) por la resolución de problemas bien delimitados y que no tienen un carácter permanente.

b) La situación de los institutos de desarrollo es de lo mejor para realizar las encuestas necesarias.

c) Pueden establecer proyecciones a largo plazo y construir modelos de previsión a corto plazo.

d) Pueden emprender estudios particulares, vinculados con los planificadores, sobre una cantidad casi ilimitada de temas.

e) Ninguno mejor colocado que ellos para precisar y verificar los modelos de planificación que han de ser aplicados de inmediato.

Si se desea, los puntos del b) al e) se prestan notablemente a una permanente división del trabajo.

¹ L. J. Leuret, "Analyse des différentes compétences nécessaires dans les administrations publiques des pays en voie de développement, pour l'établissement, l'adoption et l'exécution de leurs programmes de développement." *Problèmes de développement: quelques aspects de la formation en matière de développement économique* (informe de la primera reunión de Directores de Institutos de Formación en materia de Desarrollo Económico, La Haya, 11-14 de septiembre de 1961). Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos. Enero de 1962.

² Estas dificultades son, en pocas palabras, las siguientes: en teoría debería de fijarse un objetivo a largo plazo, y el papel de los planificadores debería de consistir en encontrar las vías óptimas para alcanzarlo. Desgraciadamente el único objetivo a largo plazo que resulta satisfactorio desde el ángulo lógico se sitúa "en el infinito", lo cual suscita imposibilidades prácticas. Por tanto, hay que fijarse un objetivo cuyo horizonte sea menos lejano. Por mi parte, me inclino por una planificación a corto plazo que se acompañe de la preocupación constante de no caer en la trampa que puede ocultar la evolución a largo plazo.

Cf. mi obra *Planning without Facts*, actualmente en prensa, Harvard University Press.

³ Percy Bridgman, *The Logic of Modern Physics*. New York, 1938.

⁴ Véase, por ejemplo, G. C. Billington, "A Minimum System of National Accounts for Use by African Countries and some Related Problems". *African Studies in Income and Wealth*, L. H. Samuels, London, 1963.