

CONCEPTO Y EXPERIENCIA DE LA EVALUACIÓN

Manuel Sánchez Sarto

(México)

I. Crisis, Teoría y Ciencia. II. La evaluación, proyectada en el ordenamiento social. III. Experiencias en materia de evaluación: *Caso 1*: El Servicio Civil Federal Norteamericano; *Caso 2*: La evaluación, en la administración de la economía de guerra; *Caso 3*: La evaluación en el análisis de la actividad empresarial; *Caso 4*: La evaluación, al nivel presupuestario; *Caso 5*: Progresos de la evaluación en los organismos internacionales, bilaterales y regionales: *a)* La Organización de las Naciones Unidas; *b)* La *International Cooperation Administration* (ICA); *c)* Las evaluaciones al nivel regional. IV. Recapitulación.

I. CRISIS, TEORÍA Y CIENCIA

En esta etapa histórica a la cual venimos asistiendo quienes tuvimos la desgracia y la fortuna de vivir dos guerras mundiales, nos obsesiona un fenómeno por demás importante: el de la presente *crisis universal de ideas, valores y objetivos*. Existen estos elementos, y acaso en forma superabundante: pero en torno de ellos no se produce esa conjunción de investigadores y de opinión culta sin la cual puede haber pensamiento, pero no doctrina; cada uno piensa más en su personal discrepancia que en la coincidencia y armonía en lo fundamental.

Al decir “crisis” no queremos aludir a un derrumbamiento irremediable de la capacidad humana para mantener viva y pujante la línea del progreso: más bien nos referimos a una notoria *inflexión* en nuestra manera de pensar. Desde las postrimerías de los años Veinte del presente siglo, ese cambio de rumbo vino a reflejar la sustitución de un período de *optimismo* desbordante, acerca del porvenir de nuestra cultura, por otro de profunda *revisión* del pensamiento tradicional en todos los campos del saber: desde la Ciencia pura hasta la Socioeconomía.

Entendemos, así, la palabra “crisis” como el abandono de una tesitura tradicional, y la falta de pulso para encontrar otra nueva e igualmente valiosa, como para agrupar, en torno a ella, la gran masa de los heterodoxos de la creencia antigua. Nuestra esperanza es, sin embargo, que se está ya registrando una nueva inflexión, como punto de arranque de un *tramo recuperativo*.

Un augurio prometedor fue, en el sector de la Socioeconomía, la aparición de la *Teoría general* de Keynes, y la labor crítica y polémica de quienes le siguieron, como partidarios o como detractores. Fortalecidos con los

indudables avances del análisis keynesiano y antikeynesiano, los investigadores se consagraron a dar mayor redondez y eficiencia a la Teoría económica, proponiendo nuevos “métodos” y “enfoques”, y manejando ciertos “instrumentos” suscitados por el avance de la tecnología.

A cada uno de esos esfuerzos va asociado el nombre de un distinguido investigador en el sector cultural de la Economía. Pero son tantos y, a veces, tan antagónicos esos empeños, que necesariamente se contrarrestan, y del paralelogramo de tales fuerzas no acierta a salir aún, en nuestra hora actual, una resultante ancha y vigorosa. Como en *El talismán*, de Walter Scott, se ha roto una copa de precioso cristal, y su restauración es imposible. Necesitamos crear, de nuevo, una vasija más fina y más grande, donde quepan —y es mucho pedir— los vastos problemas específicos de nuestro tiempo.

Por eso, aunque no sólo por eso, estamos en crisis. “La intensificación de la competencia internacional entre los economistas ha provocado un salto extraordinario en el desarrollo de la Economía pura —ha dicho el profesor Roger Dehem—. ¹ Ese rápido progreso no podía lograrse sin una especialización más aguda de los investigadores. Pero ello se ha traducido en un desmigajamiento de ‘la’ Teoría económica.” De esa Teoría que, según el mismo profesor Dehem, es el conjunto de las proposiciones axiomáticas o demostrables que permiten analizar el comportamiento económico, a diferencia de la *Ciencia económica*, en la cual se implican elementos institucionales, históricos, normativos y pragmáticos.

Pero no sólo por eso estamos en crisis. Vivimos en una larga etapa crítica, porque *nuestros problemas socioeconómicos han adquirido proporciones mundiales*, y la consiguiente *revolución de la técnica* ha prendido en la empresa privada, en el sindicato obrero, en el partido político, en la Administración pública y en los nuevos Organismos internacionales. Tampoco en esos *factores de desarrollo socioeconómico* tienen ya validez exclusiva los valores viejos ni los métodos tradicionales, y, menos aún, en las *relaciones* que enlazan todos aquellos problemas y factores en un sistema universal, por desdibujado que aún parezca.

Definir, describir, contar y medir, inquirir causas y detectar efectos son, y seguirán siendo, actividades genuinas del socioeconomista científico. De la precisión con que esas labores se efectúen dependerán en gran parte el conocimiento satisfactorio de nuestros recursos y la certera conducción de nuestros destinos por la Política económica. Pero sin un apoyo en los respectivos sistemas históricos actuales, sin una *amplia proyección del conocimiento teórico sobre el devenir real*, la teoría no será sino logomaquia. Si la Economía ha de ser —y lo será— Ciencia de “decisiones”, necesitamos todo aquello y algo más... *evaluar*, esto es: justipreciar la *utilidad* de nuestros proyectos, acciones y realizaciones en el campo

1 Dehem, Roger, *Traité d'analyse économique*, París, Dunod. 1958.

de la Socioeconomía, según los *principios inmutables* de la Economía y según las *metas temporalmente válidas* para cada sistema histórico.

Esa actividad evaluatoria se ejercita incesantemente en todo proceso económico y social. Con un mínimo de datos, pero con un máximo de intuición genial, se evaluaba ya en siglos pretéritos, como, por ejemplo, cuando Jacobo Fugger, el Grande,² captó sobre la simple base de su experiencia e imaginación, la necesidad de créditos sentida por los príncipes del Renacimiento; la cortedad de visión y recursos de sus rivales, los banqueros; el precio distinto que se ofrecería por sus votos a cada uno de los electores de la Dieta de Francfort; las ventajas distantes, pero probables, que el mercader augsburgués derivaría de la coronación imperial de Carlos V; todo ello aunque, en el momento de adoptar su grave decisión, sabía el Fúcar que su insumo efectivo actual era gigantesco, y el rendimiento útil, en el futuro, muy aleatorio, a la luz de las informaciones disponibles. Pero al correr de las décadas se demostró que su evaluación había sido correcta.

La evaluación se intenta en nuestros días con gran lujo de informaciones referidas a muy distintos sectores culturales. En el desarrollo del presente ensayo podremos apreciar los *intentos* ya hechos, desde hace más de medio siglo y hasta la fecha, en materia de evaluación, en los Servicios Civiles de la Administración pública, en la organización de la economía de guerra, en el análisis de la eficiencia empresarial privada y pública, en materia presupuestaria nacional y municipal, en los Organismos internacionales, bilaterales y regionales de Asistencia técnica, y en sus respectivas agencias especializadas. También existe una amplia *literatura* al respecto, si bien esas tentativas de acción evaluatoria se describen en artículos poco conocidos y dispersos, publicados en revistas y monografías difícilmente asequibles en nuestros países. Todos esos inconexos, pero valiosísimos, empeños revelan, una vez más, la profundidad de esta era de crisis — abundante en cifras pero pobre en valores indiscutibles a la hora de la realización — y el gran esfuerzo desarrollado para superar tal estado de cosas. Pero los avances están ganando en extensión y profundidad, también en interés: no es aventurado predecir que cuando exista un mayor contacto entre dichas experiencias, y salgan de ellas criterios generales y claros enfoques específicos, se habrá dado un paso muy firme para progresar con seguridad en el camino de la nueva Ciencia socioeconómica, y podremos asegurar que, en ese campo, estamos ya “saliendo de la crisis contemporánea”.

Durante tres cuartos de siglo y hasta la fecha ha imperado la doctrina orientada a considerar la *Teoría económica* como un campo de estudio cuya pureza de toda contaminación social sería la garantía mejor de su eficiencia. Su artículo de fe era el equilibrio del mercado perfecto, y su análisis se contraía a las decisiones humanas relativas a “la afectación

2 Cf. Hering, Ernesto, *Los Fúcar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

de las cosas útiles y limitadas en cantidad”, según la enunciación de Walras.³ Esa teoría se abstenía de hacer formulaciones teleológicas de carácter político, aunque condescendía a proyectar la luz de su saber para el mejor análisis de las instituciones reales de la economía.

A ese enfoque, microeconómico en sustancia (con Walras, Marshall, Pareto y Wicksell), vino a agregarse el macroeconómico keynesiano; a la Teoría de la empresa, la reciente doctrina del agregado económico estatal. La base instrumental de esa innovación fueron las cuentas *económicas*, y ello trajo como consecuencia el *auge de la documentación estadística* y el predominio del *análisis cuantitativo*, con el decaimiento en ciertas aberraciones a las que, con un humorismo no exento de verdad, se han denominado *surveyitis* y *quantofrenias*.

El nuevo y valioso *instrumental de análisis contable* ha sido muy fecundo en manos de los auténticos investigadores, por su acercamiento, cada vez mayor, al campo general de la Matemática, como demuestran los avances de la *Econometría*, y los recientes intentos de proyectar esa disciplina en los sectores —ya auténticamente sociales— del desarrollo económico, la *planeación* y la *Política económica*. En cambio resultó estéril cuando los pseudoinvestigadores se limitaron a acumular estadísticas de valor dudoso, a emplear representaciones gráficas que nada añadían a las respectivas tablas numéricas, y a tejer glosas literarias insustanciales sobre cuadros y diagramas. Ni siquiera los famosos *modelos* nos llevan a una más alta satisfacción, pues —salvo unas pocas excepciones— si son aceptables en su planteamiento teórico inicial, fallan en cuanto intentan acercarse tímidamente a las situaciones reales.

Cifras, demasiadas cifras. Pero ¿estamos creando sólo y precisamente las necesarias para que, quienes ejercen el poder de decisión, lo hagan con la seguridad de no errar, por lo que a la *información* y al *análisis* se refiere? Aun supuesta la idoneidad de esos materiales ¿no ocurre, tanto en los países más avanzados como en los de incipiente desarrollo, que los titulares de las grandes decisiones proceden no ya de acuerdo con los indicadores cuantitativos, sino conforme a otros imponderables *parámetros de acción*? Y por último: ¿no se pone, una y otra vez, en tela de juicio, por cada nueva Administración, la validez de las informaciones recabadas por sus antecesores, y se inician *nuevos estudios sobre los mismos temas*, con pérdida de tiempo, de dinero, y de confianza en nuestra capacidad anterior?

II. LA EVALUACIÓN PROYECTADA EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL

Hemos llegado, con esto, al parteaguas de nuestras meditaciones. El teórico ha hecho una ponderación del caso, pero sólo para sus limitados —aun-

³ Walras, León, *Éléments d'Economie politique pure*. Edición definitiva. París, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1952, p. 43.

que importantes— fines. El científico social, el capitán de empresa, el estadista persiguen otros objetivos distintos, para cuyos logros les hace falta, como aportación instrumental, algo más que lo ofrecido hasta ahora por el teórico.

Al lanzarnos en busca de ese *missing link*, de ese “eslabón perdido” que dé continuidad y coherencia dinámica a la cadena tendida entre la Teoría y la Ciencia Económica, empapada —esta última— de preocupaciones sociales, nos percatamos de la necesidad imperativa de una nueva técnica, la *evaluación*. Una evaluación que para ser exhaustiva no se detendrá en el límite del teoricismo infecundo, ni se apoyará en el arbitrio instintivo o en la suma de experiencias históricas irreversibles, sino que habrá de satisfacer los requisitos fundamentales del racionalismo económico, y del bienestar que deseamos procurar a la comunidad entera.

Evaluar equivale a justipreciar algo: una cosa, un ser humano, un acervo de bienes o de capital, un impuesto, un arancel o un subsidio, un informe, un proyecto, un programa, una institución específica, un sistema histórico entero en la Socioeconomía. Evaluar significa formular un *juicio de valor*, lo más ampliamente aceptable que sea posible: no sólo un juicio cuya expresión cuantitativa sea un precio o una medida, sino una auténtica *utilidad*, individual, institucional y social, computable a veces, indeterminada o cualitativa en otros casos, integrada, en fin, por esos dos enfoques que no son antagónicos y excluyentes sino complementarios.

Para lograr una auténtica evaluación necesitamos *dar a ese juicio estimativo su contenido entero*, y no limitarlo al resultante de contemplar el caso con el criterio “imparcial” que se atribuye el investigador puro, o con el excesivo “parcialismo” de un político profesional, de un diplomático atento a las “reglas del juego” de su estamento, de un empresario en busca de la “maximización de la ganancia”, de un técnico para quien la solución del problema “enginómico” es más importante que la satisfacción de una necesidad social.

Ello implica una afirmación o postulado fundamental: el objeto o universo de nuestra evaluación tendrá, en cada caso, su *propio mérito o demérito sustantivo*, pero además desempeñará una *función específica en el sistema socioeconómico* al cual pertenece. Esa referencia a un contexto, a una estructura histórica, representa, además, la contribución novedosa a la técnica de la evaluación, vieja con el pasado y cambiante con el futuro: porque, en efecto, cada etapa en el desarrollo de la humanidad, *cada sistema o estructura socioeconómica hace sus propias evaluaciones*, nunca coincidentes, en su plenitud, con las de otras épocas, pero válidas para la suya, y una trascendentes, en parte, a las venideras.

Nuestra visión del problema evaluatorio mantiene, en lo sustancial, los indiscutibles logros del *método de cuantificación* hoy vigente, en cuanto a afianzamientos paulatinos de la información exacta, fidedigna, de los

casos a evaluar, pero trata de perfeccionarlos y ampliarlos con otros elementos tomados del instrumental para el análisis económico, y esto en dos aspectos: a) regenerando la técnica de *control*, despojándola de esa connotación hosca, punitiva y retardataria que hoy la distingue; b) en la consideración del tiempo, factor netamente económico, muy preterido⁴ en las investigaciones actuales, cuando, por ejemplo, en la programación del desarrollo, se da por supuesta —y no sólo al principio del análisis, solamente— la inmutabilidad del sistema socioeconómico y de las estructuras e idearios institucionales, durante todo el período a que la proyección alcanza.

Muchas de las investigaciones hoy presentadas bajo el rubro de “evaluación” no pasan de ser simples *cuantificaciones de costos*, y análisis de meros *efectos igualmente cuantificables*. No descansan sobre una referencia al sistema económico respectivo, muchos de cuyos valores aprovechan o subsumen, sin declararlo. Para la evaluación, tal como nosotros la entendemos, esa “gran premisa ambiental” es indispensable, particularmente cuando se trata de una agregación de valores a otros ya existentes, y no de una creación *ex nihilo*; como también lo es la coincidencia, en el tiempo, con otros campos de acción a los cuales está ligado el nuestro por *relaciones de complementariedad, de indiferencia o de antagonismo*.

Evaluar, según nuestra acepción, no es sólo aforar insumos y cifrar rendimientos concretos, de acuerdo con buenos instrumentos de precisión analítica; ni averiguar, por añadidura, si el gasto se realizó conforme a las “reglas del juego” constitucional, jurídico o contable. Más bien que esa corrección o rectitud —siempre importante— nos interesa la “realización útil” (*performance*) y el grado de *coincidencia o discrepancia entre el rendimiento presupuestado y el efectivamente conseguido*. Queremos mantener el *coeficiente de error* dentro de los límites de la humana tolerancia, y que el análisis de las causas de desviación nos ayude, en forma cada vez más certera, a reducir ese coeficiente en ulteriores previsiones, presupuestos o expectativas. Pretendemos, además, que esa ganancia no se traduzca sólo en satisfacción teórica para el especialista, sino en un bienestar más alto para la comunidad.

Toda evaluación implica un empeño de emplear *medidas de valor* ya existentes, o de crear otras nuevas, específicas para el caso. La adopción de *standards*, patrones, módulos o normas vuelve a ponernos en el camino

⁴ Decimos “preterido”, pero no “ignorado”. Cuando el empresario realiza una operación de futuro, en las Bolsas de productos, confronta y evalúa el riesgo actual con la ganancia o pérdida que tendrá en un momento lejano, al adquirir la materia prima, necesaria para su industria: *prefiere la seguridad*, con una pequeña pérdida, a la inseguridad, que no le permite presupuestar sin temor a equivocarse. En un reciente artículo (“El factor tiempo en los proyectos de inversión de capital”, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, México, abril-junio de 1959, vol. XXVI, 2, núm. 102) el economista soviético S. G. Strumilin ha hecho trascendentes rectificaciones a la opinión relativa al aumento del valor real de las inversiones como consecuencia del transcurso del tiempo. Mi aseveración sólo se refiere a ciertos programas globales, para un país, a largo plazo.

de la exactitud, y a alejarnos del de la arbitrariedad. En la vieja *common law* británica, cuando entre dos propietarios colindantes surgía un litigio respecto a la longitud de la línea medianera, fallaba el caso el juez del lugar, midiendo esa línea "con su propio pie": criterio, ése, tan absurdo como el del "ojo de buen cubero" en la tradición castellana. Necesitamos, pues, medidas que lo sean, y no ficciones.

Finalmente: no estamos propiciando la evaluación con el propósito de inflar la *burocracia* y poner más obstáculos en la marcha de quienes, con su actividad socioeconómica, generan el progreso. Aspiramos sobre todo al *reacomodo de los métodos*, con una tendencia manifiesta a la *coordinación*, a la *simplificación*, a la mayor *baratura*. Inclusive nos atrevemos a hacer esta afirmación: a veces se dilapidan caudales en demostrar estadísticamente un hecho ya comprobado, o cuya evidencia es inmediata para todos; de igual manera resultaría inútil una evaluación si, no haciéndola, llegáramos al mismo resultado que al efectuarla.

III. EXPERIENCIA, EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Es recomendable, después de estas consideraciones generales, examinar el problema de la evaluación a la luz de unos cuantos *casos* selectos, y casi representativos. La descripción nos ayudará a esclarecer cuál es la *necesidad de esa técnica*, en diversos sectores, qué volumen de *experiencia* se ha recabado, dónde están los principales *obstáculos*, y cuáles son, en resumen, las posibilidades de una *mínima filosofía común*, en materia de evaluación.

Caso 1: *El Servicio Civil Federal Norteamericano*. Desde 1887 se viene practicando, por ejemplo, la *evaluación de eficiencia* entre los funcionarios del Servicio Civil Federal de los Estados Unidos de Norteamérica. Juiciosamente, los primeros sistemas fueron estructurados en forma independiente por diversas agencias o unidades departamentales, diferían entre sí considerablemente, y se utilizaron con preferencia para señalar los méritos de los candidatos en los exámenes de promoción o ascenso.

En 1912 una ley del Congreso instituyó *un sistema uniforme de evaluación* para los funcionarios del Servicio Civil en los Departamentos o Secretarías de Estado (el primer sistema uniforme empezó a regir en 1922). Un régimen formal de apelaciones, para quienes se consideraban postergados, quedó instituido desde 1940.⁵

La uniformidad del sistema sucumbió por razón de su propia simplicidad: se hacía la evaluación *por punteo* (como en nuestros exámenes académicos), empleando unos pocos números dígitos; más tarde se sustituyó ese método por el de la evaluación *adjetiva*. Todos los funcionarios se agruparon, desde entonces, a efectos evaluatorios, bajo uno de estos tres

⁵ U. S. Civil Service Commission, *Performance Evaluation. I. A History of Performance Rating Systems in the Federal Service*. Washington, D. C., 1955.

solos rubros: “Excelente”, “Satisfactorio”, “Inaceptable”, con el extraño resultado de quedar incluidos en el segundo grupo del 97% al 98% de todos los casos. La evaluación, así, resultaba inoperante.

La Ley de Evaluación del Rendimiento en la Administración (de 30 de septiembre de 1950)⁶ mitigó algunos de los inconvenientes del sistema, y abrió paso a la *pluralidad de evaluaciones*, con un mínimo de uniformidad y un máximo de consideración a casos o sectores institucionales diferenciados. Un amplio Informe rendido en julio de 1954⁷ al Comité sobre Servicio Civil Federal, de la Cámara de Representantes, reveló que, a pesar de las importantes deficiencias encontradas en los métodos de evaluación técnica de los funcionarios, la mayoría de las unidades administrativas federales consideraba *indispensable seguir investigando*, con la mira de elevar la eficiencia del personal, facilitar la adopción de medidas por parte de los jefes, mejorar las relaciones humanas en las agencias administrativas, y coordinar los esfuerzos —hasta entonces dispersos— de los departamentos del Ejecutivo, que propugnaban una mínima homogeneidad y un máximo de autonomía en la formulación de sistemas *ad hoc*, cuando el caso lo requiriese.

En este caso como en muchos otros referentes a la estructura y funcionamiento de la Administración norteamericana, resulta siempre estimulante y aleccionadora la consulta de los Informes preparados, desde 1949, por la Comisión Hoover (bajo la dirección del ex-Presidente Herbert Clark Hoover, que rigió los destinos de los Estados Unidos, de 1929 a 1932). Sus investigaciones han sido penetrantes y objetivas, y no sólo analizan pragmáticamente el vasto campo de la rama administrativa del Ejecutivo, sino que, además, permiten apreciar de modo cabal cuestiones muy fundamentales en la Ciencia de la Administración: estructura y funcionalismo, centralismo y descentralización, integración y evaluación en la Administración norteamericana. Si el funcionario estadounidense ha adquirido personalidad, seguridad y prestigio con el *Servicio Civil* (una institución indiciaria de alto nivel de desarrollo, como en los casos de Inglaterra y Francia), el constante empeño de análisis y superación revela la auténtica transparencia con que se ponen al descubierto tanto las realizaciones útiles como las deficiencias e irregularidades, en ejercicio de una verdadera democracia y para información de la ciudadanía entera.

El funcionario no se perderá en la masa —dice el Informe Hoover presentado al Congreso en febrero de 1955—: ⁸ su personalidad debe ser reconocida mediante una certera *apreciación* (evaluación) de sus *méritos*. Los patrones actuales para calificar a un funcionario como “Excelente” son tan altos que el supervisor sólo puede atribuir esa mención honorífica a un

⁶ Performance Rating Act 1950 (Public Law 973, 81st. Congress).

⁷ Informe al Congreso 83, 2ª sesión, Núm. 2277.

⁸ Sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal.

genio que, a la vez, sea un dechado de virtudes. La ínfima cifra de los "Inaceptables", penalizados por inspectores severos, es claramente indicativa de que otros supervisores son menos rigurosos, e incorporan al grupo de los "Satisfactorios", funcionarios de nivel francamente deficiente. El Informe en su Resolución 11 recomendaba la abolición del sistema en uso, sustituyéndolo por otro conforme al cual el supervisor sólo reportaría anualmente respecto a los siguientes casos: 1) Funcionarios con capacidad potencial para desempeñar responsabilidades más altas; 2) Id. acreedores a especiales recompensas; 3) Id. a los que se remueve de su puesto actual y se les asigna a otro, con o sin adiestramiento previo; 4) Id. sin derecho a los ascensos regulares de sueldo o salario; 5) Funcionarios que deben causar baja definitiva en el Servicio Civil. En cada caso el supervisor debe aducir sus razones por escrito, justificando la acción requerida. En cuanto a la apelación, debe limitarse a una sola instancia, ante la autoridad máxima de la agencia respectiva.

Ese régimen, referido al funcionario o empleado "en servicio", descansa en otra pieza evaluatoria, previa y genérica, del más alto valor: la selección inicial y la transferencia de funcionarios administrativos ha de hacerse sobre la base de *descripciones de puestos* (*job descriptions*) muy pormenorizadas, para evitar que las designaciones recaigan en personas sin las aptitudes requeridas para el cargo: con ello se eliminan o mitigan el favoritismo, el nepotismo y el "amiguismo" (tan nocivos, sobre todo, en las administraciones de países poco desarrollados), y se fomenta la especialización, asegurándose, además, la inamovilidad respecto a la mayoría de los puestos, a pesar de los cambios en el Poder Ejecutivo, o los que significan una fundamental revisión en los idearios del equipo gobernante.

El caso examinado es, posiblemente, el de más difícil evaluación, porque se refiere a seres humanos perfectamente individualizados, en los que, por definición, resulta mínima la posibilidad de establecer normas o *standards* aplicables a un amplio universo de observaciones, y donde la parcialidad (*bias*) del evaluador puede alcanzar niveles más altos.

Caso 2: *La evaluación, en la administración de la economía de guerra.* En tan grave emergencia dejan de ser aplicables principios, patrones y métodos que estarían indicados para la evaluación en época de paz. Muchos de los postulados fundamentales de una economía normal quedan anulados o, por lo menos, suspendidos. La *finalidad cardinal* es poner fuera de combate al adversario, privarle de toda capacidad de recuperación, y hacer todo ello en poco tiempo para minimizar nuestras propias pérdidas. Cada país —o el bloque de todos los aliados en una misma causa— queda transformado, durante la guerra totalitaria, en un gran campamento: la industria de paz se convierte, de la noche a la mañana, en factor indispensable del esfuerzo bélico. Drásticamente se reduce, hasta límites inverosímiles, la producción de satisfactores para el consumo civil: desaparece el libre mer-

cado, y en su lugar surgen los racionamientos de productos alimenticios e indumentarios, y de materias primas y sustancias energéticas para la industria. Los precios se congelan; los ingresos individuales crecen, pero una porción muy alta se absorbe, vía impuestos, o se retiene, vía empréstitos forzosos, cuyas utilidades sólo irán descongelándose, paulatinamente, después de la victoria. Se moviliza toda suerte de recursos materiales, de capacidad disponible y hasta entonces no usada, aun a sabiendas de que, en definitiva, *la mayor parte de la producción tiene, paradójicamente, un destino destructivo*. Cortadas muchas fuentes de aprovisionamiento exterior se aceleran las investigaciones destinadas a crear sucedáneos y nuevos recursos tecnológicos. Se ensayan nuevos proyectiles y armas de combate, y a veces se fabrican enormes cantidades de aparatos bélicos que, antes de ser utilizados, resultan obsoletos y se convierten en chatarra para alimentar nuevos proyectos. Los plazos de suministro se reducen a un mínimo; se abrevian las líneas de amortización de las industrias bélicas y complementarias; se acumulan gigantescos *stocks* de materias primas y combustibles de valor estratégico, y aun se mantienen en potencia, sustraídas al uso actual, ocultas reservas minerales y energéticas para impedir su utilización por el adversario.

Los radios múltiples de la Administración —de los que Alexis de Tocqueville⁹ dijo, hace ciento veinticinco años, que no convergen en un centro único —se orientan todos, durante la emergencia bélica, hacia *una única finalidad: ganar la guerra* lo cual significa: asegurar la *supervivencia de la comunidad y de sus componentes*, y establecer *nuevas bases para su prosperidad en el futuro*. La *libertad* —supremo bien— se eclipsa ahora para brillar en el futuro con más fuerza. Existe un *plan central*, al cual todo se subordina: hombres, tierras, máquinas, patrimonios, talentos y experiencias. El presupuesto se agiliza, las decisiones se adoptan sin pérdida de minuto, el costo no importa, lo imposible no existe. Cada factor, humano o material, ocupa un puesto preciso, que acaso no es el de su libre elección, o el de su asginación tradicional; desertar de él se considera una traición a la patria, y puede pensarse con la muerte.

Basta esa enumeración panorámica e incompleta para entender varias cosas importantes: nos hallamos, durante una guerra, en una época de “economía loca”, y para mantenerla al nivel de máxima eficiencia, esa actividad paranoica necesita ser dirigida, controlada, evaluada con una precisión y continuidad absoluta, con una coordinación inasequible en tiempos normales. *La evaluación es más ancha y penetrante que nunca, si bien sus módulos o patrones son distintos de los tradicionales*: así ha de ser, pues si, en tiempos de paz, cada uno es libre —en nuestro sistema— de trabajar o no trabajar, de gastar o invertir, de atesorar o dilapidar, durante una guerra

⁹ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 67.

ese poder de libre decisión y disposición no existe, porque el fracaso del individuo, a la hora de elegir, no tiene sólo como penalización su propia ruina sino, acaso, la del país entero.

La guerra, por extraño que parezca, ha generado más factores de progreso, en eficiencia y evaluación, que la paz más serena y prolongada. En sus exigencias hay que buscar la causa de métodos como el de *input-output* (primeramente utilizado por Wassily Loentief, para sus proyecciones al servicio del Arma aérea norteamericana)¹⁰ e instrumentos como los computadores electrónicos, los modelos económicos, el Univac.

Por si eso fuera poco, la economía de guerra ha generado, como importante subproducto, y casi sin costo, todos cuantos *materiales informativos* pudiera ambicionar el investigador más exigente para sus fines de evaluación. Con la ventaja de que la evaluación se expresa, para este caso, en un indicador indiscutible, de clara y universal validez: *la victoria*. Género, éste, de utilidad, que sólo da una satisfacción amarga, pues la guerra trae consigo perturbaciones profundas, entre ellas la de la "paz caliente", más la tristeza de advertir que los seres humanos son más eficientes y abnegados durante el conflicto que cuando la paz "estalla".¹¹

Grandes y útiles enseñanzas pueden derivarse de la realidad de una guerra, tanto en el conflicto mismo como en sus actividades preparatorias y en sus imprevisibles consecuencias. El *período de actividades bélicas* nos hace asistir, dentro de cada país, a la conjugación de sus diversas fuerzas productoras, y registra un altísimo nivel de sacrificio en todas las clases sociales, que tratar de superarse unas a otras en su contribución a

¹⁰ Durante la segunda Guerra Mundial, los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas estadounidenses se vieron confrontados con la necesidad de incrementar, en plazos inverosímilmente cortos, su producción bélica. Se dio por segura la posibilidad de allegar los recursos financieros para ese gigantesco esfuerzo. Pero el problema más importante fue éste: para crear nuevos cuerpos de ejército, y dotarlos con cuantos medios les darían plena eficiencia, fue preciso centralizar las órdenes de producción, determinar las asignaciones de materias primas, asignar la suficiente fuerza de trabajo a cada programa, regular y coordinar los transportes, y adoptar otras mil decisiones certeras de la misma esencial importancia.

Cada programa fue evaluado en términos de su propio mérito pero, además, en función de los requerimientos que plantearía a todos y cada uno de los sectores productivos. En otros términos, el problema concreto podría plantearse así: para producir en un plazo fijo X miles de aviones ¿qué insumos deberían registrar las numerosas industrias y los diversos servicios que condicionan la producción de la industria aeronáutica? La solución de esas incógnitas puede lograrse mediante la elaboración de matrices de insumo-producto para los distintos sectores industriales y para la "planta nacional" entera.

El propio Loentief publicó en *The Scientific American* (vol. 185, núm. 4, octubre de 1951) un extenso artículo popularizando su método. En nuestros tiempos, ya no se trata de la aplicación festinada de una gran idea a las inaplazables exigencias de un conflicto bélico de alcance mundial, sino de trasladar esa nueva técnica de análisis a las conveniencias de una gran economía de paz.

¹¹ No menores fueron los sacrificios en los países vencidos (Alemania, Japón, principalmente) y a ello se agregó la destrucción vastísima de sus ciudades y de sus distritos industriales. Inverosímil parece que Alemania lograra en diez años reconstruir totalmente el país, y hacer de él la primera potencia occidental europea ("el milagro alemán") y un aliado deseable para el bloque occidental. Igualmente asombroso resulta el caso holandés, el de un pueblo bombardeado por los dos contendientes, privado de sus posesiones ultramarinas y de sus mercados centroeuropeos, pero que con su tradición económica y ciudadana de cuatro siglos, y su lucha diez veces centenaria contra el mar logró hacer su "revolución silenciosa" y ocupar de nuevo en el mundo un lugar de prestigio, merecido por el trabajo de sus habitantes.

la victoria. Hay como una “tregua de Dios” en las luchas intestinas, en los conflictos intersectoriales, en el ejercicio de la crítica a la gestión de los poderes constituidos. Todos los factores susceptibles de provocar problemas endógenos quedan silenciados, o adscritos a una coordinación que se extiende al ámbito jurisdiccional entero del respectivo país. Hasta la cooperación internacional de los aliados en una misma causa corre por cauces de efectiva serenidad, comprensión y eficiencia.

Durante el *período prebélico* la “preparación para la guerra” liquida inclusive depresiones económicas bien profundas, acaba con la desocupación obrera, y eleva el nivel de vida de las grandes masas. Cada país, cada grupo beligerante prepara sus “escudos defensivos”, aun convencido de que muchas de sus piezas fundamentales serán pronto anuladas por el adversario.

Pero donde las consecuencias son más revolucionarias, perversas e imprevisibles es en el *período postbélico*. Sobreviene la desmovilización, el retorno a una vida civil que ya no es “como antes”. El “armisticio interno” ha terminado, y aun cuando la reconstrucción ofrece posibilidades de mayores ingresos y ganancias, los factores económicos de tipo empresario y laboral vuelven a considerar como competidores a sus propios connacionales; la readaptación de los desmovilizados genera malestar, descontento y extremismo político (reflejado en la “joven literatura”) y elevadas cargas hacendarias para atender a los veteranos desocupados o inútiles. El impacto de los factores externos repercute sin miramientos en el propio sistema económico. Las alianzas se rompen, y muy pronto se truecan en hostilidades de guerra fría: surgen naciones nuevas, quiebran viejos Imperios, se desarticulan o desaparecen los regímenes parlamentarios. Determinados sectores productivos de un país ven con enojo cómo su Gobierno protege más intensamente, en la postguerra, por razones de estrategia o de prestigio, a ciertas industrias de un país ex-enemigo que a las de la propia nación, sacudidas por la reconversión a las tareas de paz o por las exigencias de la innovación tecnológica. El cuadro tradicional de potencias sufre una convulsión total, y en la *steeple chase* por la hegemonía aparecen y se sitúan a la cabeza nuevos campeones, que rebasan a los favoritos. Viejas civilizaciones estacionarias y dormidas despiertan, por fin, y llevan a la escena internacional el clamor por los derechos de cientos de millones de seres humanos a la dignidad y al disfrute del desarrollo socioeconómico.

Tres etapas bien claras: *armamentismo prebélico, galvanización del esfuerzo nacional durante la guerra, revolución postbélica universal* nos revelan que cada una es un microsistema con vigencia temporal variable, y que para cada una de ellas ha de regir un propio juego de valores, con la correspondiente evaluación: *la Socioeconomía se ha emparejado con la Geopolítica*.

Este segundo “caso” nos sitúa frente a un campo de evaluación donde los obstáculos son mínimos o inexistentes: un sólo factor, el Poder ejecu-

tivo, establece sus medidas, sus normas, sus metas. Desviarse de ese canon puede significar la pérdida de la vida, lo mismo en el frente que en la retaguardia. La evaluación se cifra en el triunfo, y se prepara con los pasos intermedios que a él conducen.

Caso 3: *La evaluación en el análisis de la actividad empresarial*. Ni las formas más extremistas del socialismo llegan a negar, respecto de la empresa, sus posibilidades eternas de eficiencia. En el análisis del desarrollo económico se adscribe a la *empresa capitalista* una larga y singular misión creadora y progresiva, aunque con referencia a una etapa histórica determinada. Claro está que, a juicio de los socialistas científicos —pero no sólo de ellos—, el sistema capitalista genera efectos que determinarán su final perecimiento: “la libertad acabará con la libertad”. Y luego, en los países que han hecho del socialismo revolucionario una realidad pragmática, no desaparece la empresa, sino su calificación adjetiva, sustituida ahora por otra de signo contrario cuyos módulos de evaluación son distintos en aquellos países.

Ni para el capitalista chapado a la antigua es hoy, tampoco, la empresa lo que históricamente fue: un feudo, un imperio, pequeño o grande, donde el empresario podía adoptar e imponer, por sí solo, las decisiones fundamentales (de promoción, de financiamiento, de producción, de mercado, de política, de poder) pasando por alto la experiencia de sus colaboradores y los intereses de sus conciudadanos. En nuestros días la expansión (hasta la internacionalización) del mercado, el vigor de la competencia (por compatriotas y extranjeros), el poderío de factores exógenos a su mundo empresario (la intervención estatal, la fuerza de los sindicatos, la presión extranjera), las fluctuaciones y coyunturas del ciclo económico y de la situación internacional, obligan al empresario a medir y robustecer sus fuerzas, a coligarse con sus afines, a prever los rumbos del futuro, a manejar con parsimonia y afinamiento recursos que antes se insumían en la producción —o se retiraban de ella— en virtud de una decisión personal, repentina, intuitiva, arbitraria, igualmente susceptible de desembocar en un éxito o en un fracaso.

Antaño el empresario consideraba unos pocos de esos indicadores como elementos independientes, limitándose a mezclarlos y enturbiarlos en su cerebro, limitado o genial. La corriente del desarrollo empresario arrastraba numerosos cadáveres de promociones fallidas, y unos pocos solamente eran los que nadaban con desenvoltura y llegaban a la ribera del éxito lisonjero.

Hoy, todos esos y otros muchos fenómenos van dejando su *impronta diaria en los asientos de la contabilidad*, en las fichas perforadas de los métodos mecánicos, en concentraciones tabulares y en gráficas bien expresivas: cada dato ocupa su lugar preciso, conforme a bien meditados *catálogos de cuentas*, y los asientos no se limitan a registrar una cifra individual sino que sirven de base a *coherencias e interrelaciones*.

Un hacendista francés del siglo XIX, Guizot, señalaba como meta única de la industria este lema: "Producir, producir, producir." Actualmente la más elemental norma de evaluación nos aconsejaría referir el volumen de producción a muchos elementos condicionantes, a cada uno de los cuales se le daría un peso específico peculiar, en su valor sustantivo y en el conjunto.

Antaño se hablaba en Banca de la *ratio* de caja y de la composición de cartera: hoy son muchos y complicados los cocientes o "razones" que automáticamente se desprenden del farrago de datos, y ayudan a los ejecutivos en la tarea de hacer más racionales y certeras sus decisiones, o encienden señales luminosas, premonitorias de un cercano peligro.¹²

Así han surgido la contabilidad de costos, el análisis de estados financieros, el *break-even point* (punto de equilibrio o umbral de rentabilidad), las *ratios* de productividad, los indicadores globales de producción (comparativos entre el presente y el próximo o remoto pasado), los informes periódicos de mercados, productos y países, y otros muchos instrumentos de evaluación. Algunos de ellos han sido creados, para su propio y exclusivo uso, a expensas de las propias empresas, a modo de departamentos en su programa de investigación tecnológica; otros, por los órganos gubernamentales e internacionales, los diarios y revistas especializadas, las oficinas o servicios de consultoría económica.

Durante algún tiempo, en estos últimos años, se contempló con desesperanza el campo de las *proyecciones de futuro* —¹³ sector en el cual los aciertos o aproximaciones suficientes a la hora de cifrar los venideros montos de ocupación, magnitudes prospectivas de la oferta, y volúmenes y conducta del futuro consumidor hubieran prestigiado la utilidad de la Ciencia económica — pero en el momento actual, y en el campo empresarial, se están alumbrando nuevas y prometedoras luces. El empresario, privado o público, en los grandes países, apoya en procedimientos cada día más afinados y rigurosos sus cálculos de rentabilidad, su política de dividendos, sus costos de amortización, sus programas de modernización de equipo, su

¹² La prestigiosa revista norteamericana *Advanced Management*, muy consultada por los especialistas de esta clase de estudios, publicó en su número de abril, 1956 (vol. XXI, núm. 4, pp. 9 ss.) un brillante artículo de Bela Gold, Profesor Asociado de Industria e Investigación Económica, de la Universidad de Pittsburgh, donde se discuten estos problemas. A juicio del profesor Gold no basta tener cada vez más información. Lo que necesitamos —dice— es seleccionar, entre miles de medidas posibles, un pequeño número que identifiquen las principales determinantes del éxito... En concreto la gerencia no debe buscar la mejor política en cada área de operaciones, sino, más bien, la mejor combinación de las políticas parciales, componentes —aquellas que son más eficientes en reforzarse unas a otras a la hora de estimular los objetivos principales de la firma. Cf. también "How a Big Company Controls Itself" (*Business Week*, 6 de diciembre de 1952), relativa a la Monsanto Chemical Company, y C. A. Kline, Jr., y H. L. Hessler, "The Dupont Chart y System for Appraising Operating Performance", *National Association of Cost Accountants, Bulletin*, agosto de 1952, sección 3, pp. 1595-1619. El instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas, que tan elevados servicios presta en el campo de la investigación superior, ha dedicado al tema de esta nota el folleto de William A. Gill, *A Performance Analysis System: Relating Work Output to Man-Hours Used*. Bruselas, 1953.

¹³ Cf. Schumpeter, Alois J., *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, Harper & Brothers, 3ª ed., 1950, pp. 402-403 "... en materias tan expuestas a cambios y azares, y a la intrusión de nuevos e inesperados factores, la predicción no puede ser sino profecía, y por ello carece de solidez científica".

previsión de innovaciones tecnológicas revolucionarias, su apreciación de los medios publicitarios (campañas de promoción de mercados para productos novedosos, sin clientela actual), su convencimiento de que el sistema económico capitalista no se consolidará en la lucha rabiosa contra el Estado intervencionista y contra la clase obrera, crecientemente organizada y coparticipante en el ingreso nacional — sino por el camino de una distribución más equitativa de las utilidades.

Ciertamente en muchos casos priva todavía, a la hora de la evaluación, el interés publicitario o el ditirambo gubernamental sobre la *utilidad efectiva* y el *servicio social de la actividad empresarial pública y privada para el conjunto de la ciudadanía*: la estrategia en la competencia económica, como en el campo militar o en el juego del *poker*,¹⁴ descansa en el *bluff*, en la ficción y en las bravatas sin el respaldo de una fuerza auténtica y aplastante. Pero a medida que el empresario veía abrirse en los muros de su antigua ciudadela más y más portillos, a los embates de las fuerzas ajenas a su mundo y exógenas a su sistema, salió también a campo abierto con ideas más sociales y comprensivas, en un empeño desesperado por salvarse a sí mismo, salvando de paso la comunidad ciudadana a la cual pertenece. Con ello ha reconocido su *función social*, y aunque tales criterios sólo han prendido en algunos empresarios videntes, su ejemplo puede cundir con rapidez entre los demás componentes de su estamento, y provocar un doble y saludable efecto: de una parte, limitar las desbocadas concentraciones de ingreso y poder en las formas oligopólicas de la empresa; por otra, reconocer las ventajas propias y ajenas de un nuevo y pacífico equilibrio social entre las tres fuerzas — obreros, patronos, Estado — para asegurar una evolución paulatina de nuestro sistema de vida, sobre la base de una más equitativa participación en el bienestar de la comunidad.

La superabundancia de *medios informativos e instrumentales*, útiles para propiciar una auténtica evaluación, es ya tan copiosa, que se impone una selección, reduciendo los datos al mínimo indispensable, si no queremos sumirnos en la confusión, y perecer bajo el alud de las cuantificaciones contradictorias, de las clases e instituciones en pugna. Hay, en efecto, en las informaciones ciertos elementos caracterizados como *armas de lucha*, pero existen en la vida contemporánea otros muchos sectores cuantificables perfectamente *neutrales*: respecto a ellos nuestra Administración estadística debería esforzarse por lograr la cooperación incondicional y permanente de las clases en lucha, con el propósito de ir ganando paulatinamente nuevos campos de neutralidad.

Ese criterio debe ascender, por ósmosis, desde las capas de la empresa privada hasta los niveles de la superestructura gubernamental.

Además, *el Estado intervencionista ha comparecido como empresario*,

¹⁴ Morgenstern y von Neumann, creadores de la "teoría de los juegos"; publicaron unos artículos de vulgarización, sumamente claros y atractivos, en la revista *Fortune*, en el año 1952.

en los países contemporáneos, a consecuencia de la rápida expansión de las obligaciones colectivas del ente gubernamental. Unas veces lo ha hecho para cubrir y atender sectores específicamente estatales, o zonas de actividad económica sin incentivos para la empresa privada; otras, para crear los servicios básicos (infraestructura) o las industrias “nodrizas”, sobre cuyo fundamento crecerá con mayor vigor la empresa de tipo tradicional o la estimulada por el progreso tecnológico; en algunos casos ayudó con exoneraciones, subsidios y créditos a las industrias o servicios “infantes”; en otros, por fin, el Estado se reveló como partenaire en las venturas empresarias de los particulares. A todo ello se agrega la administración monopólica del ente gubernamental, la limitación de la libertad de empresa (“ramas industriales saturadas”), las industrias y explotaciones directas por el Estado, más el surgimiento de numerosas instituciones bancarias e instituciones auxiliares con las que los gobiernos tratan de realizar programas específicos de ayuda o de fomento, mediante organismos de mayor flexibilidad y autonomía que los tradicionales; de compensar la debilidad de ciertos sectores sociales, o de aliviar la situación de regiones permanentemente deprimidas.

Aunque en el ámbito de la llamada civilización occidental subsiste vigorosamente el *postulado fundamental de la libre empresa*, el ámbito de la intervención gubernamental crece y crece con desusada pujanza. La floración de *entes públicos y paraestatales* es vastísima, en todo los países viejos y nuevos, de desarrollo alto o incipiente, de signo liberal o totalitario.¹⁵ Los Informes de las dos Comisiones presididas por Hoover han hecho también un profundo estudio de este problema con referencia a Norteamérica, creando una doctrina que no ha penetrado muy hondo en su país de origen, por la tenacidad con que esas entidades defienden sus grandes privilegios, pero cuya filosofía debe ser tenida muy en cuenta en otros muchos pueblos donde el problema presenta caracteres y efectos aún más peligrosos. Así ocurre, particularmente, en los países en vías de desarrollo, donde a las cuestiones de índole presupuestaria, planteadas por dichos entes, se agregan otras derivadas de la práctica de nacionalizaciones, de la adopción de planes a largo plazo, y del surgimiento de programas regionales que se extienden a grandes áreas económicas distintas de las divisiones administrativas de tipo jurisdiccional.

La problemática suscitada por todos esos casos es vastísima. Se ventilan en ella cuestiones como las siguientes: vigencia del concepto de *servicio público* (no necesariamente lucrativo) o de *actividad rentable* (a beneficio de la comunidad) en esas intervenciones estatales; el carácter temporal o permanente del régimen de subsidios y subvenciones; la eficiencia (o inefi-

¹⁵ El segundo tomo del *Directorio del Gobierno Federal. Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal*. México, D. F., 1951, publicado por la Secretaría de Bienes Nacionales, ofrece una amplia información legislativa y administrativa de los entes paraestatales. La administración actual ha iniciado importantes estudios de tipo evaluatorio, desde la Secretaría del Patrimonio Nacional, de cuya labor ingente, para el futuro, dará idea el dato de que hoy existen más de 230 de esos entes autónomos.

ciencia) de la Administración pública para la gestión de negocios; la adscripción o desvinculación de los entes públicos a la legislación general en materia hacendaria; la piramidación, imbricación y colisión eventual de esas instituciones paraestatales, entre sí y con referencia a la empresa privada; finalmente, la indiferenciación, o la preferencia, de los poderes públicos por determinados niveles de actividad económica en la gran pirámide de la Socioeconomía.

El lector habrá advertido bien pronto cómo en todo el ámbito de este “caso 3”, también tiene que abrirse paso la idea de la evaluación, como factor agregado al de la cuantificación estricta; habrá captado igualmente la necesidad de medidas distintas para los diferentes círculos de problemas, públicos o privados; podrá percibir, además, la urgencia de poner en práctica técnicas precisas de evaluación, si se quiere discriminar lo beneficioso de lo perverso, lo constructivo de lo retardatario, y aun suicida. Más aun: el Estado fiscalista a la antigua subrayó de modo especial su interés por *el ingreso y el gasto corriente, público y privado*, y apenas si empieza, ahora, a preocuparse por la *riqueza o patrimonio nacional e individual*, de cuyo crecimiento y prosperidad dependen la firmeza y permanencia de nuestro desarrollo. Los sectores más solventes de la opinión pública demandan no sólo una descripción pormenorizada de los casos, sino un juicio evaluatorio cabal de su utilidad para el ciudadano y para la comunidad entera. La carencia de evaluación, a este respecto, puede seguir siendo, por otra parte, el mejor caldo de cultivo para los afanes personalistas de medro y poder, y para la floración de actividades subversivas. La averiguación de la *utilidad social de la empresa privada y de los entes públicos* dará satisfacción a los gobernados y prestigio a los gobernantes.

La evaluación de una empresa, pública o privada, podía satisfacerse, en pasadas épocas, demostrando que se había logrado la “maximización de la ganancia”: hoy ha de acreditarse conforme a muy diversos criterios y módulos de evaluación, dictados por “la utilidad privada y por el beneficio colectivo”.

Caso 4: *La evaluación al nivel presupuestario*. Son pocos los países en posesión de *planes económicos de largo alcance*, pues aun existiendo en el papel, esos empeños de planeación, en la realidad, ni se respetan ni se cumplen. Precisamente por esa circunstancia tienen una significación tan alta los presupuestos gubernamentales: *a falta de un plan, el presupuesto se convierte en plan*.

Si se admite la validez de ese postulado, fuerza es plantearse la siguiente cuestión: ¿responde la técnica presupuestaria actual, en muchas naciones, a la dignidad atribuida a ese documento máximo en la economía de una comunidad? ¿Son útiles — socialmente hablando — los *presupuestos, en su forma y en su técnica presentes, como instrumentos de acción gubernamental*?

Sin duda alguna podemos registrar ciertos alentadores *progresos* respecto a la eficiencia, en buena parte como efecto de las *investigaciones teóricas y técnicas en materia hacendaria*, durante los últimos veinticinco años; en otra, por la *acción directa de la Organización de las Naciones Unidas*, mediante sus publicaciones y seminarios, y por los avances logrados gracias a la *mecanización de los servicios*. Nos referimos concretamente a las nuevas áreas teóricas abiertas por la moderna *Política fiscal* (en el campo de la redistribución del ingreso, en el importantísimo sector de las transferencias gubernamentales de carácter unilateral, y en la atenuación de las fluctuaciones cíclicas) y por el concepto reformado del equilibrio presupuestario (distinto del simple equilibrio de caja); a la institución, todavía incipiente y tentativa de los *presupuestos económicos* (gastos e ingresos corrientes y de capital) y a la formulación de códigos o *catálogos de cuentas*, con tendencia a ir precisando y situando en lugar oportuno numerosos casos fronterizos o polémicos; a la creación de *padrones fiscales* mecanizados, que no sólo permiten individualizar a los causantes, y totalizar su ingreso imponible, generado en diversos sectores de la actividad económica, sino agilizar el proceso de cobranza, y obtener, casi automáticamente, tablas de concentración por categorías o *brackets*, por sectores y localización de las actividades económicas, por agrupaciones funcionales y administrativas, por el origen del ingreso y por el programa a que se refieren.

Pero, en general, es en el “universo” hacendario donde resulta más urgente una total revolución constructiva, de signo evaluatorio. Ni siquiera me atrevo a formular, como en otros Casos, una lista de insuficiencias, pues aun siendo muy larga, resultaría forzosamente incompleta. En mis andanzas por nuestro Hemisferio encontré un país cuya principal fuente de ingreso fiscal era la derivada del impuesto sobre bebidas alcohólicas, con parte de cuyos proventos se nutría un fondo para la lucha contra el alcoholismo; otro país donde la única oficina recaudatoria de impuestos directos estaba localizada en la capital de la nación; varios países con un modesto presupuesto ordinario — siempre saldado con superávit — y numerosos presupuestos extraordinarios adyacentes, cuya gestión administrativa se regía por leyes especiales. Tanto en esos pueblos, de desarrollo insuficiente, como en otros ensoberbecidos por su alto nivel de progreso, hallé presupuestos cuyo aspecto externo se asemejaba mucho a esas rocas, cercanas a nuestras costas bravas, cuya estructura geomórfica originaria ha desaparecido bajo las formaciones políperas o la acción de las aves guaneras: tal era el número de fondos, comisiones, subsidios para los destinos más inverosímiles, pero que una vez anclados en el Presupuesto resultaban imposibles de erradicar, aun con el mejor propósito de los titulares del Ministerio respectivo.

Para nuestro fin bastará referirnos a un solo pero importante caso, muy generalizado por cierto: el de la técnica, arraigada y rutinaria, de los *controles presupuestarios gubernamentales* (previo, de operación, y de ejercicio).

Desde el Contralor hasta los Magistrados de la Corte de Cuentas se extiende toda una serie de enérgicos cancerberos, dispuestos a no autorizar el pago, o a impugnar los ya efectuados, si no se han cumplido puntualmente los preceptos constitucionales relativos, las leyes generales y específicas, las normas de contabilidad y tesorería del Estado. Lejos de mi propósito está el censurarlos: antes bien los admiro, porque la mayoría de ellos cumplen a cabalidad con su deber, y son en su especialidad, verdaderos pozos de experiencia y aun de ciencia. Ellos se atienen a la letra de la Constitución, de la Ley de Presupuesto, de la asignación presupuestaria, de las atribuciones de poder y firma, todo ello encaminado al cobro o al pago, y al correspondiente finiquito contable. Son los guardianes del *cuerpo de la norma*; no, en la misma medida, del *espíritu* de la ley, pues en la mayoría de esos países no es costumbre que el articulado de los textos legales vaya precedido de una larga *exposición de motivos* que refleje claramente la intención del legislador, y ofrezca, a sus intérpretes, criterios firmes para resolver las deficiencias o lagunas de la norma legal, y haga, a ésta, apta para un servicio más íntegramente útil.

Así las cosas no es difícil que el funcionario, por exceso de celo, pueda alzar obstáculos al legislador y a los titulares del poder ejecutivo. Tras el escudo de la ley, el Contralor — a diversos niveles jerárquicos — puede privar de agilidad al carro de la Administración, y, mediante un excesivo control, restarle eficiencia rápida, y malquistar al Gobierno con sus colaboradores y administrados. A un ministro emprendedor y honesto le interesa dar, en sus Memorias, datos exactos y completos pero, además, *prueba de obra hecha, bien hecha, útil y oportuna*. De poco le sirven para ese documento los Informes de Contraloría, con su espíritu defensivo, desconfiado, de acción retardada, y cuya meta es sólo demostrar que el funcionario inspector movilizó toda la maquinaria legal para impedir esa consustancial propensión del ciudadano, contribuyente o contratista, a defraudar al Gobierno, en sus pagos o en sus cobros.

Cada partida, reserva o asignación presupuestaria es la legitimación suprema de un gasto y de un ingreso. Pero ¿se agota con eso su sustancia? No, por supuesto. Ese gasto y ese ingreso persiguen un fin, buscan una *utilidad colectiva*, o se reflejan en una *desutilidad individual*. ¿Quién va a medirla y evaluarla y cómo? Al contralor no le interesan ya esas preguntas: pero al titular del poder ejecutivo y al ciudadano, sí.

He ahí un nuevo campo de evaluación, sustancialísimo por cierto, y muy desatendido hasta la fecha. Buena prueba de ello son los pobres documentos que bajo el título de Informes sobre la situación del patrimonio y del ingreso del Estado suelen anexarse a la liquidación del Presupuesto vencido. Una *evaluación bien realizada, como complemento de una acertada y flexible actividad contralora*, debería dar juicios fundados sobre el progreso o el remate de obras en proceso; la erradicación de corruptelas

administrativas; la activación de balances antes deficitarios; el cumplimiento aproximado de calendarios en los proyectos; las confrontaciones con los *standards* particulares o con las proyecciones de programas; las medidas precautorias para asegurar que, terminada una obra pública, se cuenta, para su operación por otra agencia del Ejecutivo, con los recursos e instructivos susceptibles de hacerla producir las utilidades de ella esperadas; la presentación de los efectos saludables, directos e indirectos, que de cada promoción se esperan, e igualmente el apuntamiento de posibles impactos adversos; la contemplación, además, de las presiones o incentivos que pueden generarse, sin intervención nuestra, en el extranjero, haciéndonos partícipes de inmerecidas ganancias, o responsables de pérdidas que nosotros no hemos causado.

Nótese que en todas esas actividades evaluatorias estamos predicando una *utilidad para la ciudadanía* y un *prestigio de eficiencia para los poderes públicos*. No se trata de llevar más arena al engranaje de la ya lenta maquinaria administrativa; por el contrario, la evaluación bien entendida es lubricante que acelera, pues la actividad socioeconómica bien organizada procura automáticamente los datos para efectuar esa tarea evaluatoria. El gobernante estará informado en forma total, y no sólo de una parte: libre será de decidir en conciencia, de acuerdo con esas valoraciones o con otras que su talento y sagacidad le dicten.

La *perfectibilidad de los presupuestos*, en cuanto a preparación, ejecución, control y evaluación, es casi infinita. En los Estados Unidos, donde la municipalidad suele tener una larga tradición institucional, robustecida por una auténtica autonomía financiera, se practica un sistema presupuestario de tipo evaluatorio: el "Presupuesto de realizaciones" (*performance budgeting*, según la terminología del repetidamente citado Informe Hoover).¹⁶ Al formularse el Presupuesto se enuncian, en términos cuantitativos y cualitativos, las metas esperadas: al terminar el Ejercicio económico respectivo se confrontan las expectativas con las realizaciones. Puede haber acierto o error: pero hasta la discrepancia misma es aleccionadora, para proceder con más cautela al presupuestar en el futuro.

En Venezuela me correspondió la fortuna de organizar y dirigir, durante dos años (1947-1948), la Unidad de Estudios Económicos, en la Corporación Venezolana de Fomento. Cuidábamos, entre otras cosas, de la formulación y control del Presupuesto, bajo la dirección del primer Subgerente del Instituto, y se rendía un informe bimestral muy completo de la correspondiente etapa presupuestaria, con carácter cumulativo para los bimestres ya transcurridos. La finalidad era doble: 1) Presentar a la Junta de Gobierno, en una sola gráfica de grandes dimensiones, los avances, confron-

¹⁶ Cf. Sherwood, Frank P., *The Management Approach to Budgeting*. Instituto Internacional de Ciencias administrativas. Bruselas, 1954. También los presupuestos de las municipalidades de San Diego y Los Angeles (California, E. U.), y Emmen (Holanda).

tados, de los diversos programas (proyectos, diríamos hoy, como partes del programa general), respecto a la proyección presupuestaria, reserva de créditos autorizados, y cantidades retiradas o ejercidas de dichos créditos: cada programa llevaba una breve descripción, y el Informe una enorme cantidad de tablas numéricas, con objeto de aclarar en detalle cualquier punto dudoso de la presentación; 2) Como los programas eran numerosos, y su progreso resultaba en unos casos lento, en otros normal, y en algunos muy rápido (con posibilidad de sobregiro para las partidas de asignación), los vocales de la Junta podían apreciar, mes con mes, las tendencias reales, y ejercitar, en su caso, el derecho — reconocido por los Estatutos de la Corporación — a *reconsiderar el ejercicio presupuestario*, proponiendo y aprobando transferencias de programa a programa, con las limitaciones taxativamente establecidas por los Estatutos. Esa atribución permitía, después de un amplio estudio evaluatorio de las coyunturas reinantes en cada sector de actividad, en la economía del país y en el campo internacional, destinar fondos remanentes a programas muy dinámicos, estimular a los remisos, señalar fallas remediabiles en futuras proyecciones, y hasta preparar, sin pérdida de tiempo, acciones complementarias de interés general para la Corporación.

En este “caso 4” se ha pretendido demostrar que en lo sustancial, los sistemas presupuestarios y adicionales no dan pie a la evaluación, porque sus minuciosos controles no se inspiraron en la idea de poner de relieve “valores utilitarios”, sino en detectar e impedir actos contradictorios a las normas legislativas, presupuestarias y contables. El simple hecho de mejorar las técnicas de operación, y desglosar el presupuesto de gastos corrientes del de gastos de capital, no significa sino un simple y tenue progreso de carácter formal. Contra el criterio de algunos expertos en la materia, me permito afirmar que *lo importante no es hacer más rigurosos los controles presupuestarios*: más bien interesa simplificar y *hacer más elástico el mecanismo fiscal administrativo*, destacando “valores” y “utilidades” (o “desutilidades”) en todas las etapas de la formulación y ejecución del Presupuesto, superando la idolatría literal y contable para dejar sitio amplio a una evaluación de *realizaciones útiles*.

Caso 5. *Progresos de la evaluación en los Organismos internacionales, bilaterales y regionales*: a) *La Organización de las Naciones Unidas*. Adaptar instituciones firmes, de tradición centenaria, al cambio constantemente traído por los tiempos nuevos, es cosa difícil pero factible siempre. Por el contrario: plantear de un golpe y como de la nada *problemas de dimensiones mundiales*, y crear *instituciones para resolverlos*, es un empeño de proporciones hercúleas, que debe ser contemplado con admiración y respeto, y no con ese criterio de “perro de hortelano” que exige a quienes lo dirigen y administran una celeridad incompatible con la grandeza de su obra, encaminada a lo eterno.

Foco más de veinte años duró la *Sociedad de Naciones* (*League of Nations*), suscitada por el horror a la guerra — sentido por el mundo entero — y por la fe pacifista de Woodrow Wilson, presidente de un país — los Estados Unidos — que, por rara paradoja, quedó fuera de esa Organización Internacional creada a iniciativa suya. Resultaba difícil considerar como satisfactoria una Sociedad de Naciones mutilada por la incomparecencia de algunos de los países más progresistas (Estados Unidos y Suiza), por las aberraciones del nacionalismo, por el fracaso del sistema de reparaciones, y por la gran depresión mundial. Algunos han llamado a la Sociedad de Naciones “un Montecarlo sin música”; de esa connotación se libra por muchos de sus positivos trabajos (en el campo laboral, en cuestiones financieras y monetarias) y por ciertas figuras próceres que alzaron siempre su voz autorizada para afirmar, en nombre de sus pequeños países, los derechos del hombre y de los pueblos.

La *Declaración de las Naciones Unidas*, de 24 octubre 1945, fue, desde el principio, la enunciación de una serie de metas nuevas, grandiosas y filosóficamente eternas. La Organización se comprometía a luchar sobre todo por la paz del mundo; a concertar la acción de sus miembros para reconstruir los países devastados por la segunda Guerra Mundial, y a salvar la dignidad del hombre, oponiéndose a toda discriminación originada por el color, la fe religiosa o la opinión política. Aspiraba y aspira a borrar de la faz de la tierra la ignorancia, la miseria y el miedo.

Se dio una organización vasta y diversa, como lo requerían la extensión del campo de sus actividades y la urgencia de los problemas simultánea y sucesivamente planteados. *Sin ejemplo correlativo anterior en que apoyarse*, buscó y halló los técnicos para ocupar los cuadros iniciales de sus actividades: creó sus propios códigos sustantivos, sus órganos de legislación y de operación; hizo de su Asamblea general la palestra pacífica — aunque ruidosa a veces — de la opinión del mundo; salvó con su esforzado espíritu las más difíciles situaciones, donde parecía a punto de naufragar la paz de los hombres. Gran trecho nos separa aún, en los presentes días, de ver realizadas las ambiciosas aspiraciones de la Carta. Pero, por lo menos, somos muchos los que conservamos la fe en una Organización que si sucumbiera, sería porque nos hallábamos sumidos ya en las tinieblas de una prehistoria, sin renacer posible.

La razón de nuestra esperanza no ha de buscarse tanto en la magnitud de los logros hasta aquí alcanzados, sino en la conciencia de *la perfectibilidad infinita de la obra*. La Organización de las Naciones Unidas planea y realiza pero, a la vez — y ésta es la cosa nueva e importante —, se está preguntando cada día: *¿cuál es la utilidad de nuestra obra, de nuestros programas y proyectos?* ¿En qué forma podemos servir mejor a los mandatos universales y justicieros de la Carta?

Las autoridades, organismos y agencias de la ONU *están haciendo y*

propiciando su propia evaluación. Ello no es expresión de desconfianza ni signo de debilidad, sino de fortaleza. La Organización de las Naciones Unidas no es otra cosa sino la voluntad y los intereses de los pueblos en ellas representados; ha hecho oblación de sus esfuerzos a la paz y al bienestar del mundo. No puede limitarse a proyectar e informar, cuantificando sus esfuerzos; tiene que demostrarse a sí misma que está creando *utilidades y valores, según la opinión de la conciencia mundial.* Crece una universal criatura, que necesita el apoyo de todos y paulatinamente lo va consiguiendo.

Hace unos años, cada país, grande o pequeño, velaba celosamente por dar *sensación de infalibilidad*, y quien negara en la propia nación ese postulado, corría peligro de ser condenado a muerte civil por infidelidad a la patria. Pero desde últimas fechas *todos los pueblos están reconsiderando y evaluando sus instituciones y sistemas*¹⁷ no con el ánimo de aislarse en un bienestar egoísta, negado a los demás países, sino para salvarse, unos con otros, en una franca comunidad universal. *El mundo ya no se conforma con reuniones solemnes y protocolarias, con resoluciones o recomendaciones insustanciales y dilatorias.* Antes, las cuestiones más arduas se trataban sobre documentos estrictamente confidenciales o a puerta cerrada, procedimiento reservado en los tribunales de justicia para los delitos contra la honestidad. Hoy se ventilan y airean en *cónclaves abiertos*, en revistas de gran prestigio dentro de su especialidad, y en obras firmadas por autores de experiencia, sin otra limitación sino la del respeto profesional y la del propósito evidentemente constructivo. Con ello se está sirviendo a la libertad, y al progreso de las instituciones.

La Organización de las Naciones Unidas no va a la zaga de ese movimiento evaluatorio, sino a la cabeza. Una de las manifestaciones de dicha tendencia es la siguiente: desde su nacimiento, la tarea a realizar se dividió en sectores técnicos, confiando cada uno de ellos a una determinada Agencia. A pesar de que entre todas ellas existió, desde el principio, *una comunidad de fines*, se ha pensado en buscar, conforme pasaba el tiempo, para la acción autónoma de las distintas agencias, nuevas modalidades administrativas de cooperación, considerando, por un lado, como un todo indivisible, los proyectos requeridos por cada país, y, en un nivel más alto, los programas regionales, proyectados para un conjunto de países (*programas de integración*). Con ello se están logrando dos avances correlativos, de gran utilidad: uno, el de *acercar la programación*, las decisiones presupuestarias, las modalidades de ejecución y supervisión, *a cada país interesado* (descentralización, sin desmedro de la visión central y unificada); el otro,

17 Cf. Glick, Philip M., *The Administration of Technical Assistance: Growth in the Americas*. Chicago, The University of Chicago Press, 1957. Este libro magistral y objetivo ha sido uno de los frutos de la labor de tres años, desarrollada por la National Planning Association. Sus informaciones me han sido muy valiosas para la redacción de esta parte de mi presente artículo.

el de facilitar la *aproximación entre los países de un área*, antes competitivos en lograr una participación mayor en el Presupuesto general de la Organización.

Donde acaso el referido movimiento adquirió mayor pujanza fue en la *Administración de Asistencia Técnica* (TAA), cuyo Programa Ampliado (EPTA, denominación adoptada desde 1956) coordina las actividades de la FAO, Asistencia Técnica propiamente dicha, OMS (Organización mundial de la Salud), UNESCO, OIT (Organización Internacional del Trabajo), OACI (Organización Internacional de Aviación Civil), OMM (Organización Meteorológica Mundial) y UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). Es, éste, el “pequeño gran Programa” del cual dijo recientemente Gunnar Myrdal que los 25 millones de dólares de que disponía en su presupuesto son — para bien — los que más han dado que hablar en el mundo.

Por vía de ejemplo, y como elocuente muestra, haremos referencia a uno de los *estudios sobre Técnicas de Evaluación* publicados en 1956 por la UNESCO: lleva por título “La evaluación de la eficacia de las becas. Principios y técnicas”, y de él es autor el profesor George A. Ferguson, de la McGill University, de Montreal.¹⁸

Numerosos testimonios acreditan — según el referido Experto — que los intercambios nacionales de estudiantes *sirven muy útilmente a la causa de la paz*. El campo de acción de ese programa es vastísimo: según datos publicados por la UNESCO, en 1952-1953 más de 107 000 estudiantes se hallaban inscritos en establecimientos de enseñanza superior, fuera de su país de origen, y se ofrecían en el mundo más de 45 000 becas para estimular esa educación intercultural y universalista. El programa, en expansión constante, posee una gran importancia para los países subdesarrollados. Ahora bien *¿para qué está sirviendo, en su totalidad, ese programa?*

Para Ferguson la *evaluación* es “un proceso de retroacción que permite a los administradores de programas tomar, en cualquier momento, *medidas convergentes de adaptación*, con el propósito de alcanzar determinados *objetivos*. No consiste en establecer un balance al término de un programa, ni en registrar simplemente hechos que pertenecen al pasado. Tal como aquí se concibe, *la evaluación funcional forma parte integrante de un programa en curso de ejecución*, y permite armonizar progresivamente ese programa con los objetivos propuestos. Es una técnica de gestión, o bien de gerencia industrial, que suministra los datos necesarios para elaborar decisiones con un margen más estrecho de error. Evidentemente los administradores de becas han reunido siempre datos de evaluación en formas diversas, aunque sin método, y se han servido de un proceso de retroacción

¹⁸ UNESCO, *Techniques d'évaluation*, Doc. 10, *L'évaluation de l'efficacité des Bourses. Principes et techniques*. Trad. del inglés, París, 26 marzo 1956. Cf. También Doc. 12, *Evaluation of Fundamental Education Problems*, A y B, de la misma serie y fecha.

para mejorar sus programas. Pero es ventajoso en cierto modo enunciar los problemas expresamente, y elaborar primero y aplicar después *procedimientos sistemáticos*".¹⁹

Entre los *resultados secundarios (subproductos)* de la evaluación figuran los siguientes: 1) Informar a los donantes o financiadores en qué forma se han empleado sus dineros, y establecer previsiones más correctas de los futuros gastos; 2) Ofrecer, desde el punto de vista de los investigadores de antropología general, de sociología y psicología, una valiosa ayuda para los estudios sobre evolución cultural, difusión de conocimientos, formación de aptitudes, adaptación personal de los estudiantes extranjeros, y tensiones entre los grupos; 3) Procurar un material indispensable para los estudios sobre métodos de selección de los becarios, y criterios para juzgar acerca de la eficacia de dichos métodos.

En su estudio considera Ferguson las siguientes *fases del proceso evaluatorio*: a) Definición de objetivos; b) Puntualización de ciertos efectos directamente vinculados a las metas; c) Métodos de captación de los datos necesarios; d) Apreciación razonada de los datos por un especialista en evaluación, el cual utiliza un cuadro preciso de referencia y redacta un informe evaluatorio definitivo. De paso se señala la posibilidad de una fase suplementaria, la del análisis cuantitativo de los datos, si bien se advierte que todavía no se ha logrado, a este respecto, *indicadores estadísticos precisos*, susceptibles de servir de base al enjuiciamiento de la eficacia de las becas.

Con razón señala nuestro autor este hecho importantísimo: en la práctica, el *número creciente de variables que escapan al control* hace la tarea cada vez más difícil, sobre todo cuando, además de los efectos sobre el becario, se trata de evaluar el impacto en los respectivos grupos sociales. La cuestión reviste una excepcional trascendencia para la evaluación en todos los campos, por lo cual reclama una *consideración cualitativa* cada día más atinada, con la adopción de criterios susceptibles de ser aplicados generalmente.

Hasta ahora no se ha pasado de hacer estudios personales acerca de cada uno de los titulares de beca, y de yuxtaponer los resultados de gran número de ellos, para ir extrayendo, penosamente, consideraciones de tipo genérico. Es, sin embargo, evidente que esa labor de análisis, incesantemente efectuada por los administradores de los programas de becas, les permite adquirir la mejor experiencia para normar sus decisiones futuras. Quedan todavía por resolver, sin embargo, cuestiones muy fundamentales, y se corre el peligro de soslayarlas si el "cuadro de referencia" va adquiriendo rigidez en un intento de lograr *indicadores de tipo cuantitativo*, para un tipo de programas en que los factores cualitativos y personales son forzosamente predominantes.

En numerosas ocasiones he tenido oportunidad de adquirir experiencia

¹⁹ Op. cit., p. 2.

respecto a ese campo de actividades relativas a ampliación de estudios en el extranjero: primero, como becario en Alemania (1921-1922), en Alemania y Checoslovaquia (1931) y en Holanda, Inglaterra e Italia (1952-1953); posteriormente, como consultor en estas materias (México, en varios años; Venezuela, 1947-1948), y por último como Experto y Jefe de Misión de Naciones Unidas (Paraguay, 1953-1954; Costa Rica, 1954-1956).—En el primer aspecto, como beneficiario de dos becas y un *Fellowship*, pude apreciar la invaluable oportunidad que se nos ofrecía a los becarios de ensanchar nuestros conocimientos profesionales y culturales, con la posibilidad adicional de intercambiar ideas, comprender a otros pueblos y capacitarnos para servir mejor a nuestros respectivos países y a la comunidad internacional. Trabajábamos con quienes sabían trabajar e investigar: perdíamos, en los años de juventud, “el pelo de la dehesa”, esa cerrilidad conatural a quienes no han salido del paisaje aldeano de una estrecha visión nacional o local, y entran de pronto en contacto con el panorama universal de la cultura; ganamos idiomas y amistades, y adquirimos sobre todo una pequeña personalidad responsable como profesionales y como ciudadanos. Me beneficié, además, particularmente con la experta guía de un mentor inmejorable, el profesor José Castillejo y Duarte, Secretario de la Junta para Ampliación de Estudios, en España, mi país de origen, donde, a la sazón, muchas de estas promociones novedosas giraban — como en este caso — en torno a una personalidad brillante, abnegada, consagrada por entero a su alta misión. Sólo así pudo hacer una obra social como la suya, sin apoyarse en ese cuadro de instituciones internacionales que hoy hacen más rápidas y certeras, más anchas y generosas esas labores. Finalmente, hace siete años viajé de nuevo, como profesor, a los países de la Europa occidental, y disfruté de las ventajas de la Organización de las Naciones Unidas y de admirables organizaciones de asistencia cultural como el *Plan bureau* y la TNO de Holanda, con su magnífica conducción de nuestros estudios por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía; del *British Council*, la *London School of Economics*, y la Universidad de Manchester, en Inglaterra; del Ministerio del Exterior, la *Cassa del Mezzogiorno* y la Dirección General de Estadística, de Italia. Hoy, una beca está — y ése es un gran mérito de la ONU y de sus países miembros — mejor “programada”, para el más modesto estudiante, que el viaje de turismo de un millonario: en cada estación o aeropuerto, el becario encuentra una mano amiga, y a las pocas horas un plan de trabajo, un asesor competente y un aura de cariño y de comprensión: el becario no tiene que aprontar sino su mente, su capacidad de trabajo y su lealtad agradecida.

Mi segunda etapa fue la de aprendiz de administrador, que ya dura doce años. Llevé a ella un agradecimiento eterno a quienes me ayudaron, y el deseo de transferir a las nuevas hornadas de becarios mis pequeñas experiencias, aliviando algunas de las dificultades — ya olvidadas — que yo pa-

decí al principio. En Venezuela, país de grandes recursos y entusiasmos, ayudé en la selección de candidatos a la Corporación Venezolana de Fomento, a la Universidad Central, a los Centros Venezolano-Americano y Anglovenezolano; en México gestioné bastantes becas de compatriotas, y asistí a numerosos becarios e investigadores de los Estados Unidos, Francia, Alemania Occidental y países centroamericanos; en Paraguay hice otro tanto en mi Misión de Asistencia Técnica, y en colaboración con la ICA, la Universidad y el Centro Paraguayo-Norteamericano; finalmente en San José de Costa Rica, participé intensamente durante dos años en la selección, preparación y asesoría de unos ciento cincuenta becarios (altos funcionarios de los cinco países centroamericanos, más Panamá), alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), organizada por la Administración de Asistencia Técnica de la ONU. Medida en satisfacción propia ésa es una de las más bellas tareas de mi vida; expresada en la reacción de los becarios, no tengo palabras para hablar de su gentileza, pues me han dado en amistad y *esprit de suite* un caudal de humanidad que me mantiene en creciente deuda con ellos.

Y ahora me referiré a unos pocos problemas cuya solución todavía no ha llegado. Uno de ellos es el relativo a la *selección de becarios*. A veces se entrevera la política, y cuando la decisión corresponde a los Gobiernos (en los llamados "programas nacionales") el administrador de las pruebas ve con pena, algunas veces, que la designación por los órganos gubernamentales recaen en candidatos sin preparación lingüística, sin capacidad profesional y, en ocasiones, desprovistos inclusive de interés turístico. En algún caso particular me ha tocado ver cómo se negaban divisas a un candidato cuya familia — de un partido político distinto del gobernante — quería sufragar con sus propios recursos los gastos de su deudo en el extranjero, y sólo deseaba, con la beca, asegurarse la excelente ayuda de los organismos internacionales.

La plétora de información escrita, directa o por referencia, que se reúne para cada candidato, no debe ser óbice para practicar en lo posible una amplia información coloquial, no tanto del tipo de examen como del de entrevista, y más orientada a revelar la posesión de un buen criterio que la de una capacidad para la memorización. El conocimiento suficiente del idioma hablado en el país extranjero a visitar, es premisa indispensable, así como la posesión de sólidas ideas acerca de la cultura y género de vida del país huésped. La falta de posesión de ese acervo induce a buscar, para la convivencia, gentes de la misma cultura e idioma del becario, y la frustración consiguiente predispone a malentender al país objeto de la visita, y a un fracaso tecnológico de severa repercusión en el porvenir del beneficiario de la beca.

El mejor *procedimiento de selección* se basaría en un curso de varios meses para un numeroso grupo de candidatos, a los cuales se les diera una

preparación cultural, por una parte, y un adiestramiento tecnológico, por otra. Durante ese período se procuraría sobre todo aforar la calidad humana y la vocación científica o técnica de los solicitantes, y darse cuenta de que la demanda de una beca no obedece a un capricho, sino a una honda necesidad vital de alcanzar niveles más altos en el campo profesional y en el ejercicio de la ciudadanía. Con el importe de tres becas en el extranjero se podría beneficiar, en la propia nación, a veinte candidatos, de los cuales los dos o tres mejores podrían enviarse ulteriormente al exterior con la plena seguridad de aprovechamiento: los restantes quedarían adiestrados para servir mejor en su propio país, y esperar otro examen futuro.

En Holanda son objeto de una preparación análoga no ya los candidatos a beca (cuyos requerimientos son mayores) sino hasta los emigrantes, que en número de más de 50 000 (1958) salen aproximadamente para los países o regiones (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, África Austral, América Latina) donde serán absorbidos: centros especiales cuidan de dar, a cada grupo geográfico de destino, una formación satisfactoria.

En la ESAPAC centroamericana los becarios, concentrados en San José de Costa Rica, reciben durante los diez primeros días una serie de conferencias a cargo de geógrafos, historiadores, demógrafos, economistas, políticos y universitarios, para *familiarizarlos con la cultura del país huésped*. Adelantado el curso, un becario de cada país del área, cuidadosamente seleccionado, ofrece un breve panorama de las características más destacadas de su propia patria. Ese intercambio de informaciones y experiencias elimina ciertas aristas que inicialmente obstaculizan la convivencia, y convierte un montón de individualidades en un grupo coherente, con vibraciones elevadas y comunes, y con un deseo inextinguible de servir en el futuro los fines de la comunidad internacional.

Aludiremos también a otra cuestión: la de la *gratuidad de las becas*. Por lo común, *sólo se aprecia lo que cuesta*. Dejar que los becarios o los gobernantes administren sus obligaciones derivadas de ese privilegio, es exponerse a muchas posibilidades de fracaso: si el país elegido para los estudios figura entre los más desarrollados no es infrecuente que el becario en posesión de excepcionales cualidades no regrese más a su país, sino de visita; a veces un buen becario se especializa en el extranjero en un sector y, a su regreso al país de origen, no encuentra acomodo en ese campo, sino en otro para el que necesitará un adiestramiento adicional; en otras ocasiones, la agencia administrativa o la institución que otorgó la beca a un funcionario suyo, no le reservó el puesto, como se había estipulado, o no aumentó su sueldo en correspondencia a la preparación superior adquirida por el becario, y éste abandona la Administración y se adscribe a la empresa privada, que paga más elevados emolumentos. El efecto de la beca no se perdió, pero sí la amplitud social de su aprovechamiento.

Al comenzar el presente decenio la República de Colombia inició un

valiente y vastísimo ensayo. El *Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior* (ICETEX) logró instituir un sistema que abarcó todas las instituciones del país. *Las becas no se otorgaban como donativo sino como crédito o anticipo*: los interesados tenían que procurarse, como colateral, un Instituto bancario, para asegurar que, a su regreso, el becario haría las prestaciones convenidas con la institución que se ofreció a procurarle recursos para su viaje de estudios. El cuadro de *amortización* se hacía individualmente para cada caso, y sólo empezaba a funcionar desde que el becario comenzaba a tener ingresos para sostenerse con su familia. Cuando, de acuerdo con su contrato o por convenio adicional, el becario se prestaba, desde su retorno, a desempeñar puestos docentes públicos, de acuerdo con su especialidad, se le otorgaba en sus obligaciones pecuniarias un descuento que podía alcanzar inclusive a la total cancelación de su débito. A los tres años de iniciarse el sistema, las subvenciones oficiales originarias y las recuperaciones habían permitido constituir un *fondo revolvente* que aseguraba la continuidad y eficiencia del sistema, y eso a pesar de que los becarios, durante su período de permanencia en el exterior, eran atendidos con generosidad (viajes, vestidos, libros e instrumentos de trabajo, alimentación y matrícula, gastos menores y cursos de instrucción y adiestramiento, al llegar al país elegido).²⁰

Los problemas aludidos no son sino meros ejemplos ilustrativos de los muchos que ocupan la atención de los administradores de programas de becas, y revelan los frutos que mediante una buena labor de evaluación pueden obtenerse corrientemente para asegurar y demostrar la utilidad de esos programas, y eliminar los obstáculos que dan lugar a desviaciones y pérdidas irreparables. La comunicación internacional de las experiencias al respecto permite mejorar los sistemas, en tanto que llega el tiempo de plasmar métodos internacionales que aseguren la gran meta de la ONU: *servir a la paz, por la comprensión entre los pueblos del mundo*.

b) *La International Cooperation Administration* (ICA).—Los Estados Unidos de Norteamérica, aparte de su importantísima contribución a la labor de Asistencia Técnica prestada dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, viene procurando a un gran número de países, en todos los Continentes, una ayuda considerable, desde el año 1939. Por el carácter estrictamente bilateral de este Programa, resulta evidente que su estructura administrativa, sus lineamientos de política, sus modos de realización han cambiado con el correr de los tiempos, marcando tres distintas etapas a las cuales vamos a referirnos en forma sumaria.²¹

La primera, corre de 1939 a 1950, y se inspira en la necesidad de atender

²⁰ La FAO, la Organización Mundial de la Salud y la Administración de Asistencia Pública están efectuando actualmente importantes estudios de evaluación, que los estudiosos de estos temas esperan con particular interés.

²¹ Cf. Glick, *op. cit.*, pp. 6 ss.

parte de las numerosas demandas de los países de este Continente, en asistencia técnica de tipo científico, técnico y económico. La fuente principal de los requerimientos fueron las numerosas Conferencias celebradas desde la fundación de la *Unión Panamericana* en 1890, y las resoluciones en ellas adoptadas; en particular la presentación de un documento global como la *Carta Económica de las Américas*, acordada en la reunión que se efectuó en México, en 1945. Otro origen no menos importante fue la *primera Declaración del presidente Roosevelt* en 1933, que contenía esta trascendental sentencia: "En el campo de la política mundial dedicaré esta Nación [los Estados Unidos] a la política de buen vecino". A un alto nivel, los funcionarios gubernamentales, los científicos, los grandes capitales de industria, y otros prominentes ciudadanos de nuestro Hemisferio iniciaron un valioso intercambio de experiencias que sirvieron mucho para crear un clima de opinión, en vista de la importancia del progreso y de la amistad, para los intereses vitales de los Estados Unidos.

Bajo la égida del Departamento de Estado se crea en 1939 el *Comité Interdepartamental de Cooperación Científica y Cultural*, cuya eficiencia fue limitada por este hecho: no se estableció una agencia específica responsable de la realización de los acuerdos, sino que cada uno de los 18 departamentos representados asumió su respectiva obligación en los programas de su propio ámbito. El Departamento de Estado procuró la coordinación general, pero sin la autoridad expresa para asegurar la operación y realización de los planes acordados. La modestia de sus disponibilidades para tan gran tarea fue otro obstáculo a su eficiencia (\$ 370 500 en 1940; casi cuatro millones de dólares en cada uno de los tres últimos años 1948-1950).

El sistema operó principalmente con *Comisiones técnicas* y en menor escala mediante programas de becas, establecimiento de Centros culturales (en más de 50 ciudades latinoamericanas), preparación de materiales científicos, y ayudas financieras a Escuelas norteamericanas que recibían becarios. La mayor parte de los fondos se destinó a pago de expertos, y muy pequeña porción de ellos a suministro de equipo de experimentación. La cooperación prestada por los diplomáticos estadounidenses en Latinoamérica no fue muy cordial.

Para el Departamento de Estado era cosa clara la debilidad del Programa, debida principalmente a la excesiva descentralización de sus actividades. Pero en 1949 el Presidente Truman había lanzado ya la idea de un programa más ambicioso, y un año más tarde el Comité Interdepartamental fue disuelto.

Otra pieza, de acción simultánea, en esa primera etapa fue el *Instituto de Asuntos Interamericanos*, que subrayó, desde 1939, una necesidad nueva: la de fortalecer todos y cada uno de los países del Continente en su interdependencia y capacidad de defensa. A ello se debió la Orden Ejecutiva del

Presidente Roosevelt, estableciendo la *Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos*, y nombrando para dirigirla a Nelson Rockefeller, quien en 1942 dio su Carta al Instituto, bajo las leyes del Estado de Delaware. Inmediatamente ese organismo centró su acción en el ataque a los problemas básicos del Hemisferio: control de enfermedades contagiosas, mejora de las condiciones de la *salubridad*, de la *alimentación*, de la *educación* de las grandes masas. Paulatinamente se fue dando a esos tres propósitos fundamentales un enfoque nacional, estableciéndose agencias en Costa Rica, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, que operaron mediante el establecimiento de un *Servicio* (Programa) para cada uno de los campos aludidos, con diversos "proyectos" (o programas parciales) en cada uno de ellos. El problema más difícil fue el de coordinar los expertos nacionales con los estadounidenses, y el éxito más patente fue el alcanzado en el Servicio sanitario del Brasil.

El término de la guerra mundial en 1945 puso en peligro la continuidad del programa, pero un "estudio de evaluación general" efectuado por Andrew W. Corry, funcionario del Departamento de Estado norteamericano, aseguró la supervivencia de aquel organismo por otro período experimental de cinco años, procurándose, además, al Instituto, una Carta Federal de incorporación, hasta 1950. Los diplomáticos estadounidenses en Hispanoamérica dieron, esta vez, un franco apoyo a la idea de la continuidad del sistema, considerándolo como pieza de primer orden en sus específicas tareas. En consecuencia, el programa se extendió hasta 30 de junio de 1955.

La segunda etapa se extiende de 1950 a 1953. A fines de 1948 Benjamín H. Hardy, alto funcionario del Departamento de Estado, recibió el encargo de preparar material para el mensaje presidencial de Harry S. Truman en 21 de enero de 1949. También aquél hizo una "evaluación", informal esta vez, de los organismos a que nos hemos referido en los anteriores párrafos, y sus comentarios atrajeron la atención del Presidente, atento a los cambios del mundo y deseoso de adaptar su política a esa transformación. De ahí salió el famoso *Punto IV* de la Declaración presidencial, cuyo respectivo texto transcribimos a continuación.

Más de la mitad de los habitantes del mundo viven en condiciones lindantes con la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de las enfermedades. Su vida económica es primitiva y se halla estancada. Su pobreza es, a la vez, un obstáculo y una amenaza para ellos y para otras áreas más prósperas.

Por primera vez en la Historia, la humanidad posee el conocimiento y la destreza para aliviar el sufrimiento de esas gentes.

Los Estados Unidos son preeminentes entre las naciones, en cuanto al desarrollo de las técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos ofrecer para usarlos en la asistencia a otras gentes, son limitados. Pero nuestros recursos imponderables en saber técnico, van creciendo constantemente y son inagotables.

Creo que deberíamos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de ese caudal nuestro de saber técnico, para ayudarles a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, deberíamos propiciar la inversión de capital en áreas que necesiten desarrollo.²²

La declaratoria del Presidente tuvo resonancia mundial: en los Estados Unidos la idea fue ampliamente debatida en los Cuerpos Legislativos, en las Agencias del Ejecutivo y en los foros de la opinión pública. Año y medio más tarde el Congreso de la Unión creó el estatuto para la realización del Programa, con una ley que se denominó *Acta para el Desarrollo Internacional* (5 de junio 1950).

No se trataba de hacer un Plan Marshall para el mundo entero, ni de montar Programas, como el del Valle del Tennessee, para el Amazonas, el Ganges y el Nilo. La idea era exportar conocimientos técnicos (*know-how*) pero no de suministrar capital financiero para una industrialización de escala mundial.

El establecimiento del aparato administrativo requerido por el programa fue objeto de muy vivas controversias. Opinaban unos en pro de un régimen semejante al del Comité Interdepartamental, dejando la coordinación general al Departamento de Estado, el cual destacaría uno de sus funcionarios en la Embajada norteamericana de cada país beneficiario. Por lo pronto se desechaba el régimen de administración directa por el Departamento de Estado.

En septiembre de 1950 el Presidente confió al referido Departamento la administración del Programa, y en 27 de octubre el Secretario de Estado instituyó la *Administración de Cooperación Técnica* (TCA), con tres divisiones (Recursos naturales; Salubridad y Educación; Industrial) que recibían, estudiaban e informaban los proyectos remitidos por los países: en cada uno de ellos habría un Director de todas las operaciones del Punto IV, y la nueva Administración absorbería todos los programas de las precedentes agencias, con el *Servicio* como cuadro, y con la coordinación de todos los proyectos de cada país. El progreso de los trabajos fue lento, y el Comité coordinador, en Washington, fue teatro de numerosos y enconados debates: la lucha por la reorientación del Programa duró de 1950 a 1953.

La tercera etapa alcanza de 1953 a 1955 y se caracteriza por la tentativa de integrar la asistencia militar, económica y técnica. En el primer aspecto — el del fortalecimiento prebélico de las naciones alineadas en el campo de la civilización occidental, las responsabilidades norteamericanas han crecido de modo gigantesco — en términos de miles de millones de dólares — desde el Plan Marshall y los programas de Asia, hasta la ayuda francamente militar a las naciones de la Organización del Atlántico Norte, y

²² Cf. Bingham, Jonathan B., *Shirt-Sleeve Diplomacy. The Point 4 in Action*. Nueva York, 1953.

a otras varias, conforme a pactos bilaterales. El predominio de los requerimientos de defensa parecía sugerir la necesidad de una absoluta coordinación bajo una sola mano, pero en realidad el programa de asistencia militar quedó exclusivamente encomendado al Departamento de Defensa, la ayuda económica a la Administración de Cooperación Económica, y la Administración de la Ley de Desarrollo internacional a la TCA, vinculada al Departamento de Estado. Los importantes asuntos de la defensa fueron objeto de la Ley de Seguridad Mutua, de 10 octubre de 1951, que en un solo Ejercicio económico dispuso de un total de \$ 6 500 millones, de ellos aproximadamente \$ 140 millones asignados a cooperación tecnológica: el Punto IV pasó a ser una parte del esfuerzo de "seguridad mutua", subordinándose a ésta la filosofía humanitaria de la Declaración del Presidente Truman. Las reservas de algunos países latinoamericanos a un cambio de rumbo, y la defección de Indonesia, añadieron ciertas dificultades a la ejecución de aquel gran Programa.

Al tomar posesión de su cargo el Presidente Eisenhower, en 1953, nuevamente se reconsideró la organización administrativa, evaluándose los resultados de las operaciones anteriores: se veía con recelo, por ciertos sectores, el propósito de sustraer el Punto IV a la esfera de acción del Departamento de Estado.

Ese Programa, así como el de información, quedaron fuera del Departamento de Defensa, y un nuevo cuerpo, dotado de cierta autonomía, absorbió esos y otros programas: nos referimos a la FOA (*Foreign Operations Administration*), cuyo Director fue Harold Stassen, quien cuidó de que a la hora de establecerse la organización interna de la nueva entidad, el carácter del Programa de Asistencia Técnica quedara perfectamente individualizado, para no suscitar recelos en los países afectados. Pero los intereses estratégicos siguieron siendo predominantes. La FOA logró, al menos, dar unidad de mando y homogeneidad de control a unas 20 Agencias, que en lo sucesivo desarrollaron una actividad predominantemente consultiva.

Un nuevo cambio determinó que, en virtud de la Ley de Seguridad Mutua de 26 de agosto de 1954, la FOA dejara de existir en 30 de junio de ese mismo año, volviendo al Departamento de Estado la administración del Programa de Asistencia Técnica. En 1º de julio se instituyó la ICA (*International Cooperation Administration*): las atribuciones asignadas hasta entonces a la FOA, en materia militar, pasaron al Departamento de Defensa, y el nuevo organismo asumió las relativas a ayuda económica y cooperación tecnológica.

Fuerte es la tentación de desplegar, como trasfondo de ese rápido cambio en el telar administrativo, los dramáticos acontecimientos mundiales que han agitado a todos los Continentes, entre 1940 y 1955. Ello nos llevaría fuera de nuestro propósito presente: subrayar, una vez más, la necesidad de efectuar rápidas y certeras evaluaciones, para adaptar los mecanis-

mos de esas administraciones fabulosas a los requisitos planteados por un mundo en aguda crisis.

c) *Las evaluaciones al nivel regional*.—Al emplear el término “regional” nos estamos ateniendo al concepto de un área más o menos vasta, que abarca diversos países, con propia soberanía. Podríamos referirnos al Benelux o al Mercado Común Europeo, por ejemplo, pero nos limitaremos a comentar, en breves líneas, nuestro tema central, con respecto a la *Organización de Estados Americanos* (OEA),²³ creada por la Conferencia Panamericana de Bogotá, en el otoño de 1948, para dar mayor rapidez en la acción hemisférica a la Unión Panamericana, y hacerlo mediante una estructura política “regional” asociada con las Naciones Unidas.

La reunión de Bogotá había “evaluado” la experiencia anterior en asistencia técnica, económica y cultural. El objetivo central de la OEA sería el de *llevar a realización práctica numerosos planes y proyectos aletargados, durante muchos años, en meras resoluciones*, y hacerlo mediante la acción cooperativa de los Estados miembros, insatisfechos con las limitaciones administrativas y financieras de los programas internacionales y financieros operados hasta la fecha. El Doctor Alberto Lleras Camargo, primer Secretario General de la OEA, sugirió la filosofía de la nueva Organización, que sólo podría atajar las críticas contra una triplicación de esfuerzos, si acertaba a dar adiestramiento técnico a ciudadanos de los Estados miembros, en el cuadro de su idioma vernacular y en situaciones ambientales familiares a ellos. La gran limitación es la de sus recursos financieros: los fondos asignados desde la creación de la OEA (abril 1950) hasta fines de 1955, sólo totalizan \$ 6.6 millones.

Los Centros Regionales, siete en total, han desarrollado una importantísima labor rural, en Turrialba (Costa Rica), sede del Programa en esos temas, con tres subcentros de campo, en La Habana (Cuba) para la Zona Norte; en Lima (Perú) para la Zona Andina, y en Montevideo para la Zona Meridional. A mi juicio la característica más relevante de esos programas consiste en que su finalidad primaria es suministrar adiestramiento técnico competente en actividades esenciales. Es decir, *hacer proyectos y realizarlos*. Ese importante sector de sus actividades ha hecho que las realizaciones de la OEA sean conocidas y estimadas por todas las capas sociales en el Hemisferio americano.²⁴

En 1955 se abrió paso un nuevo intento: el de vincular otros programas a las Universidades existentes en América Latina, con el propósito de redu-

²³ Cf. los caps. 2 a 5 del libro de Glick, *op. cit.*, pp. 151-214.

²⁴ Otros programas de la OEA son los siguientes: Centro Panamericano de la Aftosa (São Bento, Brasil); Centro Interamericano de Vivienda (Bogotá, Colombia); Centro de Trabajo de la Administración de Servicios Infantiles (Montevideo, Uruguay); Centro Interamericano de adiestramiento para Estadísticas Económicas y Financieras (Santiago, Chile); Escuela Normal rural Interamericana (Rubio, Venezuela) y centro de Adiestramiento para la Evaluación de Recursos Naturales (Universidad Rural, Río de Janeiro, Brasil).

cir costos. (En algunos casos se ha señalado el peligro de que esa vinculación perjudique el carácter regional de esos centros y acentúe su nacionalismo, tendencia opuesta a la meta fundamental de la OEA. Este y otros riesgos comprometen y reclaman la acción creadora de los dirigentes de la OEA, frente a las “tensiones subregionales” que agitan entre sí a los países del área latinoamericana.)

IV. RECAPITULACIÓN

No fue nuestro propósito actual exponer técnicas concretas de evaluación, sino aludir a la universal preocupación por ese tipo de estudios. Para situarnos a la altura del empeño, propondríamos la institución de un Seminario permanente acerca de tales temas, donde se investigaran, por un equipo de especialistas y estudiosos, los avances técnicos en ese campo.

La “constancia del cambio” en el sector de las actividades socioeconómicas internacionales nos previene e impide formular “conclusiones” y “recomendaciones finales”, acerca de una filosofía que apenas se halla en sus comienzos. Sin embargo, de la rápida — y aún así larga — excursión por varios segmentos de la gran unidad universal de nuestros problemas, podemos extraer algunas ideas provisionales cuyo interés parece ya evidente:

1) Existe una crisis mundial en las ideas socioeconómicas. Para vencerla y superarla no nos servirá la desesperanza, sino el esfuerzo activo, permanente, imaginativo, coordinador.

2) Los pueblos reclaman programas de alta calidad técnica, pero exigen, sobre todo, realizaciones útiles. Un gran *handicap* consiste en que los grandes problemas que obsesionan al mundo no se presentan, con sus demandas ingentes, en forma sucesiva, sino todos de vez: los países no esperan.

3) La mayor parte de las estimables actividades propiciadoras del fomento socioeconómico se han desarrollado al nivel de los técnicos y especialistas, y de las superestructuras gubernamentales. Salvo experiencias muy honrosas, la “gran mayoría” de las gentes del mundo no tiene acceso, ni conocimiento siquiera, de los beneficios de un más alto nivel de vida, meta final de los esfuerzos de desarrollo.

4) El concepto de “supervivencia” no es privativo de los países avanzados, sino preocupación obsesiva de todos los pueblos del mundo.

5) Cada país tiene razón para defender su modo de vida; ninguno tiene derecho a imponer el suyo a los demás.

6) Con todo respeto a la libertad, a la independencia, a la personalidad individual y nacional, tenemos la obligación de coordinarnos para asegurar mejor esos altos dones humanos.

7) Tenemos fe y esperanza en las Naciones Unidas: pero le falta una soberanía universal sólo asequible mediante renuncia de sus países miembros a una parte de su particular soberanía, en aras de la paz del mundo.

8) La Teoría económica debe poner cada vez más altas sus exigencias de rigor; la Ciencia socioeconómica necesita proyectar sin descanso las concepciones teóricas sobre la realidad de los sistemas de vigencia histórica temporal.

9) La buena Administración es indispensable requisito de las buenas realizaciones: cada Administración debe poseer sus propias medidas de eficiencia, satisfactorias para los administradores y los administrados.

10) Todas nuestras actividades de progreso necesitan ser evaluadas en términos de utilidades reales y valores espirituales e intangibles: esa evaluación ha de ser constante, flexible y respetuosa, si no queremos vernos desbordados por la celeridad de los acontecimientos; además, no debe satisfacer sólo al científico o al experto, sino al ciudadano común que no entiende otro lenguaje ni admite otra prueba sino la de la evidencia de su creciente bienestar.

Hechos, y no sólo palabras, promesas y proyectos. Un filósofo francés contemporáneo, Alain, recomendaba tres cosas a un discípulo, para triunfar en la vida: *savoir, savoir faire, faire savoir* (saber, saber hacer, hacer saber). Yo recomendaría — para nuestro caso — otras tres: *ver, ver hacer, hacer*.