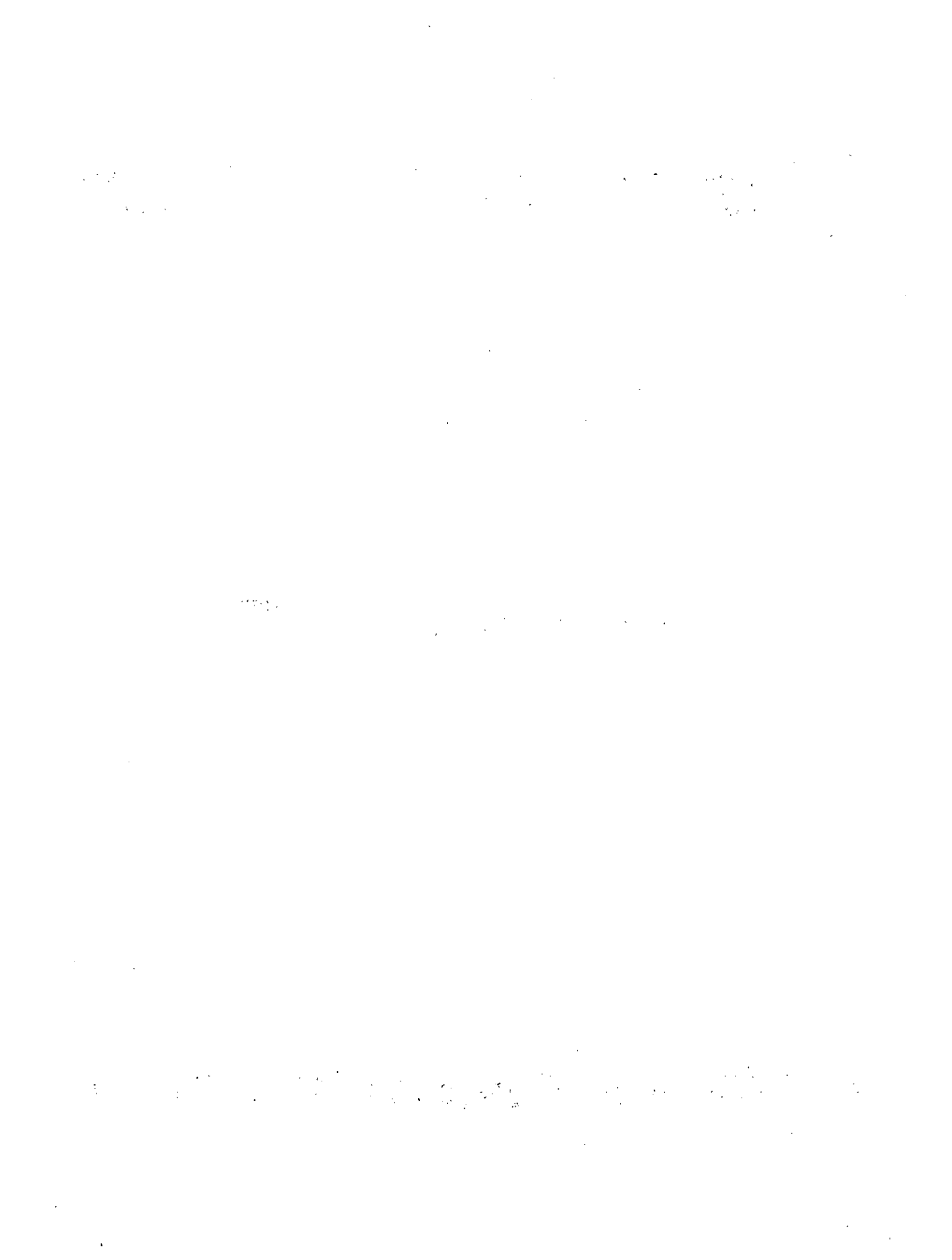


COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
México, D.F. 6 de agosto de 1965

LIMITADO
CEPAL/MEX/65/10
ORIGINAL: ESPAÑOL

LA INSTITUCIONALIZACION REGIONAL DE LA PLANIFICACION
EN CENTROAMERICA

(Este documento ha sido preparado por la Secretaría de la CEPAL para su consideración en el Comité Asesor de Planificación para Centroamérica)



INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	1
2. Estado actual de la planificación	2
3. La planificación en la siguiente etapa	5
4. Principales tareas para el futuro inmediato	7
5. Institucionalización de la planificación al nivel regional	9
a) Ubicación de los cuadros técnicos	10
b) Requisitos de la institucionalización	12

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935

1. Antecedentes

La decisión de impulsar el desarrollo a través de la planificación, y de hacerlo en forma regionalmente coordinada para aprovechar las posibilidades de la integración económica, se tomó en Centroamérica en 1961, poco después de quedar establecido el mercado común. Se iniciaron de inmediato los trabajos respectivos en cada país y en ellos se pusieron en seguida de manifiesto diversas necesidades de asistencia técnica externa. Para satisfacer esas necesidades, el Consejo Económico Centroamericano solicitó en 1962 los recursos requeridos al Comité Tripartito de Cooperación OEA/BID/CEPAL. El Comité Tripartito decidió entonces crear una Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, estableciéndose al mismo tiempo un Comité Asesor para dirigirla, integrado por el Secretario Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIEGA), el Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

La Misión Conjunta se formó con expertos contratados por la OEA, el BID y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (DOAT), y comenzó a trabajar con sus primeros elementos a principios de 1963. Con su asesoramiento técnico, los gobiernos han hecho progresos desde esa fecha en el establecimiento de una organización para la planificación y han elaborado planes de desarrollo económico y social de plazo intermedio, cuya preparación se encuentra ya en una fase avanzada, y que en breve serán sometidos a evaluación por parte de los mecanismos creados en la Carta de Punta del Este.

Con estos antecedentes, los Ministros de Economía y de Hacienda de los cinco países, reunidos conjuntamente en abril de 1965, solicitaron al Comité Asesor que formulase propuestas concretas para el establecimiento de un órgano centroamericano de planificación de alcance regional. En esta Nota se presentan los puntos de vista de la secretaría de la CEPAL sobre este asunto. Aquí se analizan el estado actual de la planificación en Centroamérica y sus logros y limitaciones más importantes, así como

/la forma

la forma en que gradualmente se ha venido definiendo en los países del Istmo la naturaleza, el sentido y los objetivos de esta modalidad de la acción del gobierno. En seguida se plantean las principales tareas que habrá que realizar en la etapa siguiente, y se examina después, sobre la base de aquel análisis y de este planteamiento, la posibilidad de institucionalizar la planificación a nivel regional. En este examen se pone especial acento en la conveniencia de ese nuevo paso y en la posible ubicación de sus elementos técnicos en el cuadro de los organismos de la integración ya establecidos. Finalmente, se estudian los aspectos relativos a la oportunidad de esa institucionalización y se especifican los requisitos que habría que llenar y las medidas que deberían tomarse para obtener los resultados que se persiguen.

2. Estado actual de la planificación

La planificación del desarrollo se implantó en Centroamérica como función gubernamental que, salvo el caso de unos cuantos sectores y determinadas actividades, es en general enteramente nueva en la región. Aunque todavía modestos en cuanto a su alcance y a sus consecuencias operativas, los esfuerzos realizados por los gobiernos en este campo con el asesoramiento de la Misión Conjunta han producido ya resultados apreciables, tanto en lo que se refiere a la organización para la planificación, como en lo que toca a la formación de un cuadro cuantificado de la economía, comparable al nivel centroamericano. Asimismo, se han formulado orientaciones que cabría imprimir a sus principales sectores durante los próximos años, y se han analizado implicaciones que ello habría de tener en la política económica general y en las actividades que podrían llevarse a la práctica en materia de proyectos concretos en una primera etapa.

Así pues, han quedado establecidas las oficinas centrales en todos los países, articulándose y estabilizándose sus primeros cuadros técnicos. Se han hecho asimismo importantes progresos en la organización presupuestaria, mejorándose procedimientos y capacitándose personal, para adaptarla a las necesidades de una acción gubernamental programada.

/Simultáneamente

Simultáneamente --y sobre la base del conocimiento acumulado a lo largo de más de diez años de estudios efectuados en su mayoría dentro del Programa de Integración Económica-- se analizó el comportamiento de las cinco economías desde 1950, perfeccionándose los materiales estadísticos y mejorando su comparabilidad entre los cinco países. Se proyectó en seguida la evolución que habrían de seguir dichas economías, según hipótesis de crecimiento de la producción y el consumo, y se cuantificaron sus principales requisitos en materia de financiamiento, inversiones, capacidad para importar, importaciones, etc.

Con estos elementos se confrontaron, desde el punto de vista de la inversión y de sus efectos sobre la balanza de pagos, los resultados obtenidos en otra tarea que se organizó paralelamente desde un principio, y que fue la de inventariar, sistematizar y organizar conjuntamente los proyectos disponibles, sobre todo en el sector público. Más recientemente los trabajos se han centrado en la formulación de lineamientos para determinadas políticas y programas, el logro de un mínimo de coordinación de planes al nivel centroamericano y la discusión y evaluación interna de esos planes a distintos niveles gubernamentales y privados.

Esta caracterización del estado actual de la planificación en Centroamérica quedaría incompleta si, junto a los logros alcanzados, no se señalaran sus limitaciones, incluso aquéllas referentes a objetivos y tareas que, habiéndose propuesto originalmente, no se cumplieron por diversas razones. Acaso la más importante sea, en este sentido, la dificultad aun no superada de organizar un esfuerzo de planificación nacional coordinada desde un principio al nivel centroamericano, mediante la adopción de criterios, modalidades y metas regionales en la elaboración de los planes y programas de los distintos países.

No es que los planes que se han preparado carezcan por completo de estas dimensiones. Hay que destacar, por ejemplo, el elemento de uniformidad que se logró introducir con el asesoramiento de una sola misión conjunta de asistencia técnica a los cinco gobiernos; la adición que cada uno hizo de posibilidades de comercio e inversión para el mercado común; la incorporación de los programas regionales por sectores que han venido

/preparando los

preparando los organismos de la integración y otros, y los principios de coordinación que se han empezado a introducir sobre la base de los estudios y planteamientos efectuados por la Misión Conjunta. Pero de la misma manera, hay que reconocer también que todos estos elementos se agregaron a un análisis en que principalmente se proyectaron hacia el futuro los sistemas económicos nacionales actuales, sin examinar a fondo los cambios cualitativos que aquellos elementos habrían de originar, ni ahondar mayormente en las posibilidades que ofrece la integración económica centroamericana para reestructurar dichos sistemas, a fin de iniciar su aprovechamiento en una primera etapa. Ha de verse, pues, que los que han resultado de estos primeros esfuerzos son básicamente planes nacionales que requieren todavía una mayor coordinación, y no los planes previamente coordinados en algunos aspectos a que se aspiró en un principio.

Diversos factores determinaron esta limitación. Por una parte, las urgencias de tipo puramente nacional dieron lugar a tareas que, por su magnitud y variedad, absorbieron la casi totalidad de los recursos disponibles en cada país y la mayor parte del tiempo y de los esfuerzos de la Misión Conjunta. Por otra parte, y hasta cierto punto a consecuencia del enfoque de planificación inicialmente utilizado, resultaban insuficientes los elementos de juicio de que se disponía al nivel regional para orientar las labores al nivel de cada país. Ello planteaba, además, complejos problemas metodológicos que hasta hoy no se han logrado resolver en Centroamérica ni en ningún otro grupo de países latinoamericanos.

De otro lado, a pesar de los avances logrados durante los tres últimos años, subsiste el hecho de que la planificación todavía no ha penetrado suficientemente en la realidad de los países centroamericanos, ni se ha establecido como una modalidad orgánica de la acción gubernamental. Obviamente ello no quiere decir que estos países no cuenten con políticas, programas y proyectos en toda una gama de sectores de la actividad pública; pero lo que sí quiere decir es que en el lapso transcurrido, es poco lo que se ha avanzado más allá de los estudios, para mejorar, ampliar, e integrar dichos programas y proyectos en un todo armónico de política económica y social.

/Varios factores

Varios factores explican esta otra limitación. Siempre ha sido evidente que el paso de la acción gubernamental no planificada a la acción planificada es objetivo que sólo puede alcanzarse a largo plazo. Son fuertes y de amplio alcance la resistencia al cambio y las dificultades naturales que hay que vencer para que la acción pública, tradicionalmente fragmentada dentro de los países, alcance grados más altos de eficacia, unidad y coherencia, tanto por los obstáculos vigentes de tipo político como por la imposibilidad de allegar en breve plazo los elementos técnicos de juicio que hacen falta para superarlos.

Pero se dan también otros factores, de distinta naturaleza: las oficinas nacionales de planificación adolecen aún de una acusada debilidad en sus cuadros técnicos; algunas se encuentran inadecuadamente ubicadas en el conjunto de la administración pública, y varias han obtenido sólo muy limitados resultados en la tarea de lograr la cooperación de ministerios e instituciones descentralizadas. El análisis de la experiencia recogida hasta estos momentos indica que en aquellos países en que los dos últimos factores no se han presentado, o han quedado resueltos, los avances que se han registrado son bastante apreciables.

3. La planificación en la siguiente etapa

Los trabajos realizados en los últimos tres o cuatro años y la observación de resultados en otros países de América Latina han permitido, además, empezar a depurar y a concretar mejor la naturaleza, sentido y finalidad de la planificación en Centroamérica. En lugar del enfoque un tanto teórico --como en toda actividad nueva-- con que hubo de empezarse a trabajar, se ha venido configurando una modalidad que quizá podría ser más realista y eficaz. En general, no incide este cambio en la estructura formal de las operaciones que entraña la planificación, sino en el modo y secuencia en que han de llevarse a cabo, y en la necesidad ya muy clara de completar el enfoque inicial con formas de acción práctica para las fases operativas de los planes.

En efecto, el tiempo y la experiencia han confirmado la necesidad de contar con un amplio y detallado marco de referencia que permita analizar el cuadro de conjunto de la economía; ubicar a cada sector dentro de esta

/perspectiva;

perspectiva; identificar los principales problemas, y señalar --cuantificándolas-- las necesidades que hace falta satisfacer para impulsar un proceso dinámico e integral de crecimiento económico. Pero con igual claridad se ha visto que la planificación no puede traducirse en acción si sólo se cuenta con ese marco, y si se carece de un conjunto de políticas apropiadas, programas concretos y proyectos específicos de inversión en los que cristalice la acción gubernamental. En este sentido, cabe destacar que, por su permanente preocupación de asegurar la formulación de estos últimos elementos --especialmente programas y proyectos--, los esfuerzos de los gobiernos centroamericanos y de la Misión Conjunta representan un caso hasta cierto punto ejemplar en esta materia dentro de América Latina.

Con todo, el hecho acaso fundamental, que ha surgido al llegarse al plano operativo en estas primeras etapas, es que la planificación no constituye, en sí misma, aquel procedimiento, enfoque o modalidad radicalmente novedoso de acción gubernamental que se concibió al principio en algunos círculos. Cada vez se ve más claro en Centroamérica que la programación no es otra cosa que el esfuerzo --si se quiere menos ambicioso a corto plazo, pero persistente, más viable y adaptado a la realidad-- de mejorar gradualmente la labor de los organismos públicos que tienen a su cargo la política económica y social, y ampliar sus potencialidades para una acción crecientemente eficaz. Se trata para ello de introducir un elemento de previsión en las tareas de dichos organismos, que ha estado ausente hasta ahora, o que ha existido pero sólo de modo muy imperfecto, agregando además una dimensión nueva al trabajo de cada uno sobre su papel y posición relativa en el conjunto del proceso de desarrollo y de la integración económica.

Dentro de este concepto, las metas cuantitativas de crecimiento adquieren su verdadero sentido, no como fines deseables en sí mismos, sino como puntos de referencia para orientar lo que sí es importante, o sea la acción del gobierno y de sus instituciones, a partir de situaciones preexistentes que no por su deficiencia dejan de ser menos reales. En la misma forma se concretan los conceptos de "plan" y "período del plan" en sus aspectos más generales, como un cuadro o marco para el futuro, dentro del cual se organiza un esfuerzo máximo tendiente a alargar gradualmente el lapso para el que prevén y programan países que empiezan desde una situación altamente limitada e imperfecta para hacerlo, incluso con referencia a períodos inmediatos de pocos meses.

4. Principales tareas para el futuro inmediato

Junto con las experiencias acumuladas en cuanto a lo que se ha logrado y lo que no se ha logrado hasta ahora en materia de planificación, estas ideas permiten definir el contenido y sentido general de las principales tareas a realizar en este campo durante los próximos años. En este sentido, hay que señalar la existencia de un elemento nuevo en esta nueva etapa que apenas se inicia, y que no se había dado en la primera. Se va a entrar ahora de lleno en la fase de ejecución de los planes elaborados entre 1963 y 1965. Esto plantea la necesidad de una serie de tareas distintas a las que se han llevado a cabo hasta la fecha, para articular primero más estrechamente los aspectos operativos con los de la programación, y para establecer después mecanismos adecuados de control y evaluación de resultados como base para orientar los trabajos en el futuro.

Empero, esta nueva fase de ejecución es adicional y no sustitutiva de la elaboración de planes. Entendida como una modalidad de acción gubernamental, la planificación es una tarea permanente, como es permanente la misma acción de los gobiernos. Podrán cambiar, incrementándose, los campos en que se actúa, pero en ningún caso cabría hablar en general de que la planificación ha terminado, en tanto que en el caso concreto de Centroamérica, dado el corto tiempo que ha transcurrido desde que se inició y la relativa magnitud de los progresos que se han alcanzado, hay que decir, por el contrario, que la planificación está apenas comenzando.

Teniendo en cuenta el grado de desarrollo todavía incipiente de un sistema económico de alcance verdaderamente centroamericano, la principal tarea en el futuro inmediato tendrá que seguirse efectuando en cada uno de los cinco países, con vistas a completar, perfeccionar y ampliar los planes nacionales. Pero resulta igualmente evidente que en esta labor será necesario agregar nuevos y mayores elementos de tipo centroamericano a las consideraciones de integración económica ya presentes, incluidas la coordinación de planes entre países y la elaboración de programas enteramente regionales, a fin de aprovechar plenamente las posibilidades de desarrollo que ofrece el mercado común, proyectando la transformación de la estructura hoy día básicamente nacional de estas economías y sentando

/las bases

las bases y avanzando en la formación de una unidad económica multinacional más viable por su tamaño y de mayores posibilidades. De lo contrario, bien podría darse el caso paradójico de que, antes que atenuarlas y neutralizarlas, la planificación viniera más bien a reforzar las fuerzas centrífugas todavía poderosas que actúan naturalmente para mantener fragmentados a los sistemas económicos centroamericanos.

De otro lado, sobre la base de los resultados ya obtenidos, gran parte de la labor tendrá que centrarse en el estudio, análisis, evaluación y ajuste de las políticas generales --de balanza de pagos, financiamiento y gasto público-- así como en las políticas específicas que orientan a los principales sectores de la inversión pública, pues se trata de los campos en que menos se ha avanzado hasta ahora. Ello habría de lograrse a la luz de un conocimiento más preciso de los problemas y obstáculos que se oponen al desarrollo, y debería conducir a la formulación de medidas concretas para que los cinco países puedan alcanzar, además de objetivos individuales, determinadas finalidades comunes de crecimiento.

Simultáneamente, y teniendo en cuenta su acusada escasez, será indispensable intensificar mucho más el trabajo de preparación de proyectos específicos de inversión, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad interna de generación de los mismos, en los campos de recursos naturales, recursos humanos, transportes, energía, agricultura y manufacturas. En cuanto a los proyectos industriales, esta labor debería iniciarse con una evaluación y selección de todos los estudios de factibilidad que se han venido preparando por parte de distintos organismos, y orientarse después, no sólo hacia la creación de nueva capacidad instalada y el aprovechamiento de determinados recursos naturales, sino hacia la plena utilización de la capacidad productiva existente y todavía no utilizada, mediante la formulación de programas adecuados de especialización y modernización de sus instalaciones.

Desde el punto de vista de la organización y el asesoramiento técnico, la realización de las tareas señaladas plantea tres necesidades principales. En primer lugar, hay que fortalecer las oficinas centrales de planificación, especialmente en sus aspectos de programación general, a fin de perfeccionar y mantener al día el análisis de conjunto del

/comportamiento

comportamiento y de las necesidades de la economía y, de esa manera, poder suministrar a los ministerios e instituciones autónomas los elementos de juicio que necesitan y que no pueden producir por sí mismos. En segundo lugar, debe propiciarse la implantación o mejoramiento de la función de planificación en sectores específicos, dentro de un concepto ampliamente descentralizado de la programación en cada una de sus jurisdicciones y con una elevada prioridad en lo que toca a la preparación de proyectos. Por la magnitud de las tareas que ello entraña, tal actividad no podría realizarse simultáneamente en todos los campos, y sería aconsejable hacerlo con criterio selectivo, empezando en aquellos sectores de la inversión pública y de la actividad agropecuaria e industrial que habrían de desempeñar un papel central en estos países durante la siguiente etapa de su desarrollo. Finalmente, hay que impulsar la creación de medios de coordinación de planes y programas al nivel centroamericano, empezando por vitalizar la Reunión de Directores de Planificación, y siguiendo con el establecimiento de mecanismos sectoriales a través de una intensa participación de los respectivos organismos nacionales.

5. La institucionalización de la planificación al nivel regional

Dentro del cuadro de antecedentes, logros, limitaciones, perspectivas y necesidades futuras que ha quedado esbozado, se plantea ahora la cuestión de institucionalizar la planificación al nivel regional centroamericano. La decisión de establecer --institucionalizándola-- una función de planificación al nivel nacional, la tomaron los gobiernos en 1961-1962. Desde entonces, y con el asesoramiento de la Misión Conjunta, cada uno ha avanzado en la tarea de formar los organismos correspondientes y de dotarlos de sus propios cuadros técnicos, con resultados que varían de país a país, pero que configuran en general, como ya se ha dicho, un común denominador de problemas que todavía no se ha podido superar por completo. Se trata ahora de completar el proceso sobre la base de las decisiones de la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda de Centroamérica, institucionalizando la planificación al nivel regional, en aquellos aspectos

/ que deben

que deben atenderse con un enfoque de alcance centroamericano. Igual que en el caso de cada país, ello requiere establecer y fortalecer organismos o mecanismos apropiados, esta vez de tipo regional, y dotarlos de sus propios cuadros técnicos permanentes.

Para los organismos internacionales que han venido colaborando con los gobiernos en las tareas de la planificación, estas decisiones de la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda no podrían ser más satisfactorias. Si bien se reconoce que esto no significa la terminación de la asistencia técnica que han venido suministrando en este campo, se trata del primer caso en que una misión regional de programación habrá de conducir al establecimiento de instrumentos propios de los gobiernos para atacar los problemas que afrontan en esta materia a ese nivel. En sí misma, la institucionalización de la planificación al nivel regional obviamente constituye un avance más en este proceso. Pero su verdadera trascendencia se pone de relieve cuando se tiene en cuenta que, además, habría de contribuir en no escasa medida a asegurar la permanencia general de la planificación en Centroamérica, vinculándola orgánicamente al mismo tiempo con los procesos de la integración económica, que es acaso la tarea principal inmediata en la programación.

a) Ubicación de los cuadros técnicos

Lo primero que se plantearía en la tarea de llevar a la práctica las decisiones mencionadas serían las modalidades en que habrá de encontrar expresión concreta la institucionalización de la planificación al nivel regional centroamericano. Una de ellas se relaciona con la ubicación de sus cuadros técnicos --que hasta ahora se han radicado en la Misión Conjunta-- en el complejo institucional de la integración económica.

Podrían presentarse diversas posibilidades alternativas, pero teniendo en cuenta no sólo los requisitos intrínsecos de la planificación, sino además el estado actual y las necesidades de la integración e incluso del desarrollo nacional dentro del mercado común, el juicio de conjunto parecería llevar a la conclusión de que dichos cuadros técnicos deberían ubicarse en la SIECA. Además de las funciones ejecutivas que le confiere el

Tratado General y de las tareas también de ejecución que le confían el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo, gran parte de las labores que tiene a su cargo la Secretaría Permanente son trabajos que forman parte de la base técnica de la planificación. Esto es así --y para citar unos cuantos casos-- lo mismo en lo referente al perfeccionamiento del mercado común, que en lo que se relaciona con el plan vial, el sistema centroamericano de telecomunicaciones, la red regional de instalaciones de almacenamiento de productos agropecuarios, las industrias de ensamble o el desarrollo de los servicios centroamericanos de transporte terrestre.

Con el andar del tiempo las tareas ejecutivas podrían llegar a absorber proporciones mucho mayores de los recursos y de los esfuerzos de la SIECA, en cuyo caso sería concebible diferenciarlas de las de planificación mediante la adopción de nuevas y distintas modalidades. Pero este no es el caso actualmente, ni parece tampoco previsible a corto plazo. De otro lado, en cualquier caso habría que tomar en cuenta que la planificación no se sitúa en general fuera de los organismos ejecutivos, sino dentro de ellos y como una función diferenciada en el conjunto de sus actividades.

Crear, entonces, otra institución y ubicar allí lo que es hoy día la Misión Conjunta, podría constituir una duplicación de funciones, creando la posibilidad de fricciones inconvenientes entre dos organismos regionales, y acaso conduciría a desvincular la nueva institución del centro en que se acumulan y estudian las experiencias y problemas técnicos de la integración. Se presentarían, además, las naturales dificultades para crear un organismo más en el conjunto de instituciones ya establecidas dentro de la integración, así como un nuevo centro de absorción de gastos generales. De otro lado, ubicar los actuales cuadros técnicos regionales de la planificación en la SIECA, podría contribuir a mantener una unidad de enfoque de los problemas económicos de Centroamérica que parece esencial, fortaleciendo una de las principales instituciones regionales existentes, mejorando su capacidad para desempeñar las funciones de programación que tiene a su cargo, y creando condiciones propicias para el desarrollo general de la planificación en el futuro.

b) Requisitos de la institucionalización

No existen, pues, dudas sobre la conveniencia de institucionalizar la planificación al nivel regional. Tampoco parecerían existir en cuanto a la ubicación de sus cuadros técnicos. Pero sí podrían suscitarse objeciones en cuanto a la oportunidad de esa institucionalización dentro de la modalidad que se ha planteado. Cabría aducir, por ejemplo, que de esa manera acaso se limitaría aún más el asesoramiento externo disponible al nivel nacional, precisamente cuando son más imperiosas las demandas en esta materia de los cinco países. Asimismo, podría surgir el temor --plenamente justificado de llegar a materializarse el fenómeno-- de que la planificación llegara a desvirtuarse en sus etapas formativas por las urgencias que plantean las necesidades de acción inmediata, de la misma manera que las oficinas centrales nacionales han tenido que afrontar a veces tales dificultades al nivel en que trabajan.

En última instancia, éstas y otras dudas no podrían aclararse por completo anticipadamente. Pero en cambio puede establecerse un juicio razonable sobre su validez, mediante un planteamiento claro de los problemas y requisitos que conlleva la institucionalización, y de las acciones medias e inmediatas que habrían de tomarse para resolverlos. En efecto, la institucionalización no consiste simplemente en incorporar a la Misión Con junta en el cuadro institucional de la integración, sino que entraña varias medidas destinadas a mejorar su eficacia, insertándola de modo adecuado en ese cuadro.

En primer lugar, es evidente que, al establecer una función permanente de planificación al nivel regional, los cinco gobiernos estarían adquiriendo el compromiso de hacerse cargo oportunamente del financiamiento y formación de sus cuadros técnicos con fondos y personal centroamericanos. Si bien no es éste un problema inmediato, dado el supuesto de que los organismos miembros del Comité Asesor habrán de continuar proporcionando asistencia técnica en los volúmenes y condiciones en que lo han venido haciendo, sí sería de la más alta conveniencia empezar a concretar su solución desde ahora, mediante la elaboración de un plan que, en el plazo que los propios gobiernos estimen razonable, establezca la forma en que gradualmente habrían de

/incrementarse

incrementarse sus aportaciones para cubrir una proporción creciente de las necesidades. Asimismo, en este plan debería figurar un programa paralelo de formación --dentro y fuera de la región-- de personal centroamericano, destinado a facilitar la tarea de ir reemplazando a los expertos extranjeros, cuyos servicios continúen necesitándose en las siguientes etapas. A pesar de los progresos alcanzados, la escasez de técnicos sigue siendo tan acentuada, que dar por terminada la labor de dichos expertos para recargar al escaso personal disponible con toda la tarea, sólo conduciría a debilitar los organismos ya establecidos en que trabajan actualmente y a una baja en la eficiencia general de la planificación. Este programa de formación probablemente habría de financiarse con fondos suministrados por los organismos internacionales que colaboran con los gobiernos, pero debería incluir además las condiciones y compromisos que éstos habrían de adquirir en cuanto a la selección inicial y utilización posterior de los servicios de los técnicos que así se formen.

En segundo lugar, de aceptarse la idea de ubicar la actual Misión Conjunta en la SIECA, sería necesario que tanto su traslado como su evolución y ampliación futuras, se efectuaran conforme a condiciones en que la misma SIECA concrete la forma en que habrá de absorberla e incorporarla en el conjunto de su organización y del resto de las actividades que lleva a cabo. La solución simple que a veces se ha planteado, en el sentido de crear un departamento o unidad de planificación dentro de la SIECA que disfrutase de gran autonomía, no sólo sería insuficiente, sino que además podría resultar contraproducente. En efecto, dicha autonomía o independencia podría crear un desequilibrio inconveniente en la estructura total de la Secretaría, y tendería acaso a obstaculizar el establecimiento de una adecuada relación entre la planificación y los demás aspectos de la integración y de la política económica y social de Centroamérica que allí se estudian y ejecutan.

La incorporación de la Misión a la SIECA debe verse, pues, con un criterio amplio, en el que además de las tareas que ya realiza la primera, se tenga efectivamente en cuenta el doble hecho de que la Secretaría lleva ya a cabo trabajos de planificación y de que, en la nueva etapa que

/empieza,

empieza, habrá necesidad de asignar creciente importancia a la ejecución de planes.

Lo anterior determina que, al institucionalizarse la planificación al nivel regional, será necesaria una reorganización funcional de la SIECA y de sus actividades, que conduzca a diferenciar claramente las funciones de planificación de las de ejecución, y dentro de las primeras, las tareas de tipo regional de aquellas otras de alcance nacional, todo ello dentro de un enfoque tendiente a lograr y mantener la unidad y coherencia del esfuerzo en el conjunto. Por su parte, la mencionada diferenciación de funciones debería realizarse con la finalidad cardinal de a) asegurar a cada uno de los países el asesoramiento técnico que necesitan en forma continuada, y que hasta ahora han venido recibiendo de la Misión Conjunta; b) aumentar los elementos y criterios regionales en los planes nacionales y los medios de coordinación y acción conjunta centroamericana; c) ampliar el enfoque de previsión que, sin ignorarlos, se sitúa sin embargo más allá de los problemas y circunstancias inmediatas, y d) fortalecer la independencia que se requiere de la planificación, sin la cual pierde ésta gran parte de su utilidad.

Un elemento que facilitaría a la SIECA la reorganización funcional mencionada, y que en cualquier caso tendría que preparar de inmediato la Misión Conjunta, es un programa para sus trabajos durante el próximo bienio (1966-1967), a ser presentado por el Comité Asesor para su aprobación en la Reunión de Directores de Planificación. Por su parte, el programa debería analizar el tamaño y la composición del grupo que habría de llevar lo a cabo.

A la luz de lo que se ha señalado sobre la naturaleza de las tareas principales a realizar en la siguiente etapa, cabría prever que, dentro de un financiamiento total ligeramente superior al actual --o sea un poco más de un millón de dólares anuales-- dicha composición refleje un aumento moderado en los recursos asignados a la programación general y en los correspondientes a la preparación de proyectos, manteniendo las sumas para programación sectorial en un número de puestos parecido al actual. Sin embargo, en este último caso se trataría de ir incorporando los servicios de expertos de muy elevada competencia profesional y de gran experiencia práctica

/hondamente

hondamente familiarizados con los problemas propios de cada sector que, organizados en pequeños equipos, suministren a los ministerios e instituciones autónomas el asesoramiento técnico que necesitan, dentro de ese enfoque ya mencionado de una programación ampliamente descentralizada a ese nivel.

No es mucho lo que puede decirse en este momento sobre el otro aspecto de la institucionalización de la planificación al nivel regional, o sea el de los mecanismos intergubernamentales que tendrán a su cargo la coordinación centroamericana de planes y programas. En general, parecería conveniente utilizar al máximo la organización del Consejo Económico ya establecida, resolver los problemas que se presenten a medida que vayan surgiendo, e impulsar la ampliación de actividades, para cubrir al menos los principales sectores, mediante el establecimiento de mecanismos integrados y apoyados constantemente por las instituciones nacionales que corresponda. Asimismo, se destaca la necesidad de fortalecer la Reunión de Directores de Planificación, constituyéndola, en su carácter de organismo asesor del Consejo Económico, como la entidad orientadora de las actividades generales en este campo. Para ello se requiere establecer claramente las atribuciones de dicha Reunión, diferenciándolas y relacionándolas en lo necesario con las del Consejo Ejecutivo, y establecer vinculaciones adecuadas entre ella y el Comité Asesor de Planificación para Centroamérica.

Para recapitular, los requisitos que plantea en Centroamérica la institucionalización de la planificación al nivel regional son cinco: a) fortalecimiento de la Reunión de Directores de Planificación; b) elaboración de un programa detallado de trabajo para las actividades de programación; c) diferenciación de las funciones de planificación (regionales y nacionales) y de ejecución dentro de la SIECA, en el caso de ubicarse la actual Misión Conjunta en la Secretaría; d) realización de un programa de capacitación del personal centroamericano; y e) determinación de la forma y plazos en que los gobiernos habrían de ir incrementando sus aportaciones al financiamiento de estas actividades.

En función de la posibilidad de tomar estas decisiones y satisfacer estos requisitos habrá de determinarse si la institucionalización de la

/planificación

planificación al nivel regional es o no oportuna en el momento actual de la integración económica. De no cumplirse esas condiciones, tal institucionalización podría resultar prematura y acaso conduciría a compromisos que luego no pueden cumplirse; a perturbar el buen funcionamiento y adecuado desarrollo de la SIECA, e incluso a comprometer las mismas posibilidades de supervivencia y resultados de la propia planificación. Sin embargo, no parecen existir circunstancias que indiquen que dichos requisitos no puedan satisfacerse en este momento, ni que permitan prever que una continuada cooperación entre los gobiernos, los organismos de la integración y las entidades internacionales participantes no podría resolver razonablemente los problemas que surjan a medida que se avance.

