

Instituto  
Latinoamericano  
y del Caribe  
de Planificación  
Económica y Social

LC/19/16/11  
#2



**LA PLANIFICACION Y LAS  
POLITICAS PUBLICAS EN 1982-1984  
Y PERSPECTIVAS PARA LA  
SEGUNDA MITAD DEL DECENIO**

31

CEPAL-ILPES



NACIONES UNIDAS

CADERNOS DE  
POLITICAS  
ECONOMICAS



**LA PLANIFICACION Y LAS  
POLITICAS PUBLICAS EN 1982-1984  
Y PERSPECTIVAS PARA LA  
SEGUNDA MITAD DEL DECENIO**

Informe preparado por el ILPES para la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 9 y 10 de mayo de 1983.

## INDICE

*Página*

Prefacio .....	9
Capítulo I — <b>SINTESIS: PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS EN 1982-1984 Y PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA MITAD DEL DECENIO</b> .....	11
A. Crisis externa y programas de reactivación .....	11
1. Restricción externa y reactivación .....	12
2. Estrategias de reactivación y asignación de recursos ....	13
3. Reactivación y empleo .....	15
4. Movilización de recursos y desarrollo estable .....	16
B. El papel del estado y la coordinación de las políticas económicas y sociales .....	20
1. Planificación y mercado .....	20
2. La planificación en la región en la mitad del decenio ...	21
3. Algunas perspectivas para el futuro .....	27
Capítulo II — <b>ISTMO CENTROAMERICANO: CRISIS ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO</b> .	31
A. Consideraciones generales .....	32
B. Resumen de las principales características de la crisis económica .....	36
C. Antecedentes institucionales y características de funcionamiento de los sistemas de planificación .....	44
1. Antecedentes institucionales .....	44
a) Aspectos generales .....	45
b) Modificaciones recientes .....	45
2. Características del funcionamiento de la planificación antes de la crisis económica .....	49

B. Tareas fundamentales para el futuro previsible.....	95
1. El Banco de Desarrollo del Caribe .....	96
2. La Comunidad del Caribe (CARICOM) .....	97
3. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)	99
a) Estrategia para los países del Caribe durante el Tercer	
Decenio para el Desarrollo.....	99
b) Cooperación regional con el CDCC .....	100
4. Planificación y desarrollo en la zona del Caribe - acción	
futura del ILPES/CEPAL.....	101
Anexo I — Centralización y descentralización de las decisiones	
gubernamentales.....	103
Anexo II — Políticas públicas y desarrollo social .....	109
Anexo III — La planificación y los planes de desarrollo, 1982-	
1984 .....	121

## PREFACIO

El presente documento reúne los principales textos preparados por el ILPES para apoyar los debates de la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (México, D.F., abril de 1985). Esta Conferencia, desde que fue establecida (Caracas, abril de 1977), se ha consolidado como el principal foro para el intercambio de experiencias de la región en el campo de la planificación y coordinación de las políticas económicas y sociales. Los documentos técnicos que le sirven de apoyo tienen por objetivo auxiliar el diálogo entre los Ministros y Jefes de Planificación; no siendo, en sí mismos, propuestas para deliberación o aprobación formal.

Los documentos aquí resumidos fueron elaborados bajo la coordinación y supervisión técnica de la Dirección de Programas de Investigación del ILPES. En el Capítulo I, se ofrece a los 37 países miembros una síntesis de diversos estudios del Instituto, referida a la pauta de debates de la Conferencia: La crisis externa y la reactivación y El papel del Estado en la coordinación de las políticas económicas y sociales en la segunda mitad del decenio. Como complemento, se enfocan los temas de la descentralización territorial en el proceso decisorio gubernamental y del desarrollo social durante la crisis actual (respectivamente anexos I y II) y se presenta un breve balance de las últimas experiencias de formulación de planes de desarrollo (anexo III). Los documentos en que se basó la síntesis se pueden obtener por separado.

Dada la importancia del Istmo Centroamericano y del Caribe angloparlante, se han preparado dos estudios especiales que analizan los problemas específicos de la planificación o de la gestión de políticas públicas en ambas subregiones. Estos estudios se presentan en los Capítulos II y III, y en su elaboración se contó con la valiosa colaboración de las Subsedes regionales de la CEPAL en México y el Caribe, respectivamente.

Para la realización de los estudios incluidos en este documento, se contó con la cooperación de los países miembros, cuyos organismos de planificación dieron respuesta a una encuesta sobre los efectos de la crisis sobre la planificación y el desarrollo nacional. Las respuestas recibidas condicionaron gran parte del análisis aquí presentado. Al mismo tiempo, el propio equipo técnico del Instituto profundizó ciertos aspectos de esos temas en estudios complementarios, tomando también en cuenta trabajos paralelos de la CEPAL y de otras instituciones que se mencionan en el texto.

En cuanto a la forma, cabe formular dos advertencias: Una, que el esfuerzo de síntesis prevaleció sobre la preocupación por el estilo. Otra, que se evitó identificar países o situaciones reales que pudieran justificar a la argumentación

## Capítulo I

### SINTEISIS: PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS EN 1982-1984 Y PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA MITAD DEL DECENIO

#### A. Crisis externa y programas de reactivación<sup>1</sup>

América Latina y el Caribe atraviesan, en el decenio de 1980, por la crisis económica más profunda desde la Gran Depresión, que abarca países con las bases institucionales y concepciones de política más diversas. Sin embargo, no los afecta a todos con la misma intensidad; entre los más vulnerables se encuentran los que practicaron una mayor apertura comercial y financiera, los que recurrieron en mayor grado a la captación de capitales externos para financiar el desarrollo, y los que ya presentaban alguna debilidad estructural más grave. Para enfrentar la crisis, los países se vieron obligados a aplicar severas políticas de ajuste, en general a costa de una fuerte recesión, una caída en el empleo y un empeoramiento del nivel y calidad de vida de amplios sectores de la población.

De hecho, el análisis de los programas económicos de corto plazo inclusive los nuevos planes permite comprobar que, con raras excepciones, ha habido tendencia a buscar de preferencia la estabilización más que impulsar el crecimiento. Dos elementos se destacan en los programas de ajustes formulados hasta 1984: uno que incluye una renegociación parcial de la deuda externa y, en general, no incorpora soluciones de mediano plazo y otro en que el crecimiento económico fue contemplado en función de las necesidades de pagos al exterior y debió acomodarse, de esta manera, al superávit exigido de la balanza comercial; en el corto plazo, la variable de ajuste fue el nivel interno de actividad económica, a fin de reducir las importaciones. Transcurridos cuatro años, se plantea en América Latina y el Caribe la interrogante de cómo volver a encauzar las economías en una senda de crecimiento. "Recuperar el desarrollo" es una preocupación que tiene mayor presencia en la tercera ronda de negociaciones de la deuda (1984-1985) que en las dos rondas anteriores (1981-1982 y 1982-1983).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este capítulo se basa, fundamentalmente, en un estudio que preparó la Dirección de Programas de Investigaciones del ILPES: "Crisis externa y programas de reactivación", Santiago de Chile, marzo de 1985.

<sup>2</sup> Sobre la dinámica reciente de las negociaciones, véase: Devlin, R., "Las Reprogramaciones de la Deuda: América Latina contra las Cuerdas", (versión preliminar), CEPAL, Santiago, 1984.

Sin embargo, en los últimos años, en los programas de ajuste sólo excepcionalmente se han contemplado estos requerimientos. A continuación se examinan varios de ellos en su relación con la crisis externa.

## 2. Estrategias de reactivación y asignación de recursos

A nivel mundial, se vislumbran perspectivas de un menor crecimiento de la actividad económica y de la participación de América Latina y el Caribe en el intercambio comercial, respecto de décadas pasadas. En dicho contexto, los países de la región se enfrentan a una combinación difícil de neoproteccionismo y cambio tecnológico acelerado. Simultáneamente, la cooperación internacional pierde aliento, sobre todo la de carácter multilateral.<sup>5</sup> Asimismo, la mayor interdependencia a escala mundial incrementa la velocidad de transmisión de los desequilibrios económicos en dicho cuadro, la reactivación del Norte se transmite a los países, pero no con el mismo ritmo o con la misma oportunidad. A la vez, los cambios tecnológicos alteran las ventajas comparativas y la región pierde competitividad, inclusive en algunas esferas en las cuales parecía haber adquirido cierto dominio.

Actualmente, las dificultades para movilizar recursos externos que puedan sostener una estrategia de reactivación son mayores. Se estima que los préstamos de los bancos comerciales de la región se mantendrán en su nivel actual o podrían aun disminuir; es posible que el financiamiento oficial concesionario no se recupere hasta mediados del próximo decenio<sup>6</sup> y la inversión privada directa muestra una orientación creciente hacia las propias economías desarrolladas, en particular la norteamericana.

Con respecto a las oportunidades para exportar, ciertas medidas selectivas y premeditadas de política económica juegan un papel estratégico en la perspectiva de mediano plazo. Dichas medidas tienen que ver con decisiones de gran trascendencia, como el grado de apertura de la economía, el patrón futuro de las inversiones y el perfil conveniente de la estructura productiva.<sup>7</sup> Por lo tanto, es preciso integrar adecuadamente la política de exportaciones en la estrategia nacional de desarrollo. En particular, se nota la necesidad de que la asignación de recursos para fomentar las exportaciones se integre en el esfuerzo de reindustrialización. Hay algunos ejemplos que indican que una apertura elevada y brusca al comercio y financiamiento externos puede llevar a una declinación del sector industrial; por otro lado, ciertas políticas deliberadas de desarrollo industrial permitieron progresos en la diversificación de las exportaciones y redundaron en un fortalecimiento decisivo del comercio externo.

En el análisis de la situación económica reciente se indica también que, no obstante cuatro décadas de industrialización, América Latina y el Caribe conti-

<sup>5</sup>En 1983, la AOD (asistencia oficial para el desarrollo) se distribuyó en un 70% por mecanismos bilaterales y 29% por multilaterales, excluidas como fuentes la OPEP y el CAME. La región ha recibido un poco más del 12% de la ayuda destinada a los países en desarrollo. (Fuente de los datos básicos: OCDE/CAD, París, 1984.)

<sup>6</sup>A. W. Clausen, "Discurso ante la Junta de Gobernadores", Banco Mundial, Washington, septiembre de 1984.

<sup>7</sup>Véase al respecto: CCI, "Los Sistemas Institucionales de Promoción de Exportaciones en América Latina", Doc. N° 3, Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT, Ginebra, Suiza, 1984.



mercados internacionales, siempre que se acompañe de una capacidad de negociación externa más rica y más sólida.<sup>13</sup>

Dentro de cualquier estrategia industrial, la armonización con el sector energético aparece, en general, como indispensable; en muchos casos, esto entraña la adopción de procesos tecnológicos que utilicen mejor los insumos energéticos de mayor abundancia relativa. Hay países en que estos cambios presuponen una revitalización de los organismos nacionales de fomento, capaces de canalizar recursos financieros específicos destinados a impulsar un nuevo desarrollo del aparato productivo. Como en el pasado, los organismos nacionales de planificación pueden jugar un papel estratégico, tanto en la integración intersectorial como en las orientaciones de largo plazo sobre la asignación de recursos públicos, reales y financieros.

### 3. Reactivación y empleo

La crisis externa y las políticas de ajuste agravaron el problema del empleo en América Latina y en el Caribe.<sup>14</sup> A su vez, los datos disponibles muestran una reducción de la jornada de trabajo y una mayor importancia de las actividades de baja productividad, o sea, una expansión de los niveles de subempleo visible e invisible. Crece el sentimiento de que hay que incorporar la minimización del desempleo como objetivo específico y prioritario en las estrategias de desarrollo. En general, es necesario hacerlo compatible con la asignación sectorial de recursos públicos, la política de distribución del ingreso y, en cualquier circunstancia, el desarrollo científico-tecnológico, lo que exige una perspectiva de programación de mediano y largo plazo. De hecho, la reactivación inmediata no asegura, por sí misma, la recuperación automática de todos los puestos perdidos, en primer lugar, porque en algunos países se produjeron quiebras de empresas con la desaparición de instalaciones y maquinarias, o sea, con reducción de la capacidad instalada y en segundo lugar, porque varias empresas que continuaron en actividad alteraron sus procesos de producción para absorber menos mano de obra. En gran parte de la región se requiere, como se dijo, la adopción de políticas premeditadas para acelerar el ritmo de absorción de la mano de obra. Los instrumentos posibles —como subsidios directos al empleo, líneas de créditos preferenciales, asociaciones de capitales privados y estatales, proyectos especiales, reprogramación de políticas laborales, etc.— suponen opciones que difícilmente pueden prescindir de la adopción de decisiones en cuanto al perfil sectorial de la actividad productiva futura. En algunos países, ello exige el fomento al propio sector agropecuario para así tratar de reducir la migración hacia las ciudades.

Paralelamente, abordar el problema del empleo significa, de algún modo, examinar políticas de distribución de ingresos; en la región, la tendencia histórica a una distribución concentrada del ingreso se ha agudizado con la crisis actual. Un porcentaje mayor de población rural y urbana no tiene acceso a

<sup>13</sup> Véase por ejemplo, las "Tesis sobre el Núcleo Endógeno" (CEPAL, *op. cit.*, nota 5).

<sup>14</sup> La tasa de desocupación abierta aumentó en más de 55% en 4 años, pasando del 6,9% en 1980 a 10,8% en 1984. Véase PREALC, "Después de la Crisis: Lecciones y Perspectivas", y "Estimaciones Preliminares para 1984" (basada en Encuestas de Hogares), OIT, Santiago de Chile, octubre de 1984.

esta tendencia, se verán seriamente comprometidas las posibilidades de reactivar la economía en los próximos años y de reencauzarla en una senda de crecimiento de largo plazo. Aquí también se observa un efecto coyuntural de la crisis que agrava un problema de carácter permanente, cual es el ritmo de formación insuficiente de capital productivo.

Ya se mencionaron las razones (véase la sección 2) que hacen difícil suponer que el ahorro externo constituirá en el futuro inmediato un factor muy ponderable para financiar el desarrollo. Pueden exceptuarse algunas líneas de créditos con objetivos muy concretos, como por ejemplo, la adquisición de armamentos, los créditos condicionados a proveedores de países industrializados o los créditos *roll-over* de la deuda externa, los que no constituyen, de hecho, recursos "nuevos" para financiar inversiones. Por lo tanto, aunque esto varíe de país a país, adquiere importancia la necesidad de que se diseñen políticas destinadas a incrementar el ahorro interno y a orientarlo y encauzarlo selectivamente hacia la inversión productiva. Se trata de un campo en que la cooperación regional ha avanzado poco en relación con el ahorro público y privado.

El análisis de la formación de capital fijo en los últimos años demuestra que la crisis y las políticas de ajuste han afectado seriamente al sector productivo privado. En las economías de mercado de la región no puede esperarse que este sector encabece de inmediato y por sí solo el proceso de reactivación. En los países desarrollados, el Estado ha jugado un papel fundamental para superar la crisis. Uno de los ejemplos conocidos es el papel que desempeñó el déficit fiscal en la recuperación reciente de la economía norteamericana. En escala aún más acentuada, será indispensable incrementar adecuadamente la inversión pública para lograr el proceso de reactivación en América Latina y el Caribe. En casi todos los países se necesita también restaurar la confianza empresarial con medidas específicas que estimulen el componente privado del ahorro interno y estimulen las inversiones prioritarias. Entre las medidas consideradas como más urgentes se destacan el perfeccionamiento de los mercados de capitales y el establecimiento de líneas de crédito específico para inversiones productivas.

El sector privado resultó afectado directa o indirectamente por la reducción del gasto fiscal.<sup>16</sup> En los procesos de ajuste se incluyeron —como se sabe— medidas tendientes a controlar el gasto gubernamental y a racionalizarlo en un marco de austeridad. Sin embargo, también se observaron algunas deficiencias, entre ellas la fijación de límites al gasto, en aras de evitar la presión inflacionaria del déficit fiscal y con base en metas de expansión poco realistas para los medios de pago que sólo podían cumplirse con costos políticos y sociales intolerables; en tales circunstancias, generalmente las metas no se alcanzaron. Por otro lado, la adopción de medidas de austeridad fiscal indiscriminadas tendió a restar eficacia a segmentos importantes de la administración descentralizada; a veces el control del gasto redujo la racionalidad preexistente. Muchas empresas públicas habían alcanzado un alto nivel de eficiencia en sus respectivos sectores y la mayoría había sido funcional para el desarrollo de las economías mixtas de la región. La descentralización de su gestión requería, con la crisis, la aplicación de

<sup>16</sup>En efecto, sólo en 1983 el gasto real del sector público se redujo entre el 5% y el 20% y en 1984 continuó esta tendencia declinante.

Varios programas de estabilización que hacen hincapié en el control monetario, sin lugar a dudas lograron disminuir el ritmo inflacionario, pero con altos costos en cuanto a producto, nivel de empleo y salario real y, en consecuencia, con la agravación de los conflictos políticos y sociales. Los efectos de otros programas, que se centraron en el freno a la expansión monetaria y la reducción del déficit fiscal —teniendo en cuenta menos las presiones de costos y las expectativas inflacionarias—, se distanciaron de los propósitos originales. Por otro lado, empezó a generalizarse la práctica de la indexación, especialmente para reducir el riesgo futuro de las distintas operaciones económicas y financieras. Hay claros indicios de que, en muchos casos, dicha práctica tuvo por efecto reactivar el proceso inflacionario. La evaluación actual de esas experiencias de indexación no es aún concluyente, por lo que persiste su carácter polémico.

Hay una conclusión que sí se puede adelantar, con una validez bastante general: la inflación no se eliminó mediante políticas que sólo buscaron un efecto estabilizador con la simple utilización de instrumentos monetarios y fiscales ni donde falló la participación conjunta de agentes cuyas decisiones intervienen en la formación de los precios (como empresarios, trabajadores y organismos o empresas del propio sector público). Una segunda conclusión se empieza a esbozar: en general, no bastó fijar metas rígidas sobre el nivel de precios cuando carecían de credibilidad ante los principales agentes económicos. Pareciera más bien que es necesario lograr —por algún tiempo— cierta estabilidad de la tasa de inflación, para luego buscar su disminución. Dentro de determinados límites, que varían de un país a otro, la inflación logró que se evitaran coyunturas aún más recesivas que las observadas. Aun así, esto no impidió que las inflaciones más intensas estuviesen asociadas con mercados conflictivos distributivos. De hecho, el acercarse o no a las metas de estabilización tiene algo de un “juego” en que la conducta de cada actor social condiciona la conducta de los demás actores, sean empresarios, trabajadores o gobierno.

En resumen, al considerar las últimas experiencias de la región en relación con la crisis externa y la reactivación, se advierte que prácticamente todas ellas se encuadran entre dos grandes corrientes y combinan frecuentemente elementos de ambas. Por un lado, las que consideran el ajuste como elemento central: sería imprescindible hacer el intento, ex profeso, de disminuir el nivel de actividades para reducir las importaciones o aumentar los saldos exportables; como la reactivación significaría lo contrario, no habría lugar para ella durante el ajuste. En la misma línea, se admite que el fomento de las exportaciones exige tiempo y se enfrenta a muchos condicionantes exógenos, por lo que resulta más expedito reducir las importaciones y de este modo, el contenido relativo de productos para el mercado interno, actuándose sobre una baja de la demanda. Inclusive, desde esa perspectiva, hay quienes consideran los esfuerzos por sustituir las importaciones como una asignación deficiente de recursos. En otra posición se sitúan quienes subrayan la reactivación como la preocupación dominante que debiera orientar el diseño mismo del ajuste; superar la crisis exigiría que se tuviera en cuenta la dinámica global de cada sociedad, que en ningún caso podría reducirse a las cuatro grandes variables del equilibrio físico: producción y consumo, importación y exportación. Desde esa perspectiva, conseguir condiciones más favorables para renegociar la deuda externa pasa a ser una variable crítica para empezar a abrir

Es evidente que en la crisis se han puesto de manifiesto algunos errores de intervencionismo excesivo y ciertos excesos de falta de regulación. De esta experiencia han surgido algunas lecciones sobre el funcionamiento del mercado, que necesariamente —en muchos países— debieran tenerse en cuenta en el diseño de las nuevas estrategias y planes de reactivación. Por otro lado, en los planes de reactivación deben incorporarse, explícitamente, las políticas de ajuste interno y externo. El análisis de los últimos años demuestra que, sin algunas contribuciones importantes de la planificación, el propio desarrollo empresarial privado se enfrenta a riesgos innecesariamente mayores que los que impone la crisis.

En suma, en el ámbito teórico y en el plan doctrinario, es casi cierto que continúan construyéndose varias barreras que separan planificación y mercado, Estado y empresariado privado, o intervencionismo y liberalismo, o aun, "sociedad abierta" y "economía centralizada". Sin embargo, en la mayor parte de los países, el efecto poco discriminatorio de la crisis, las restricciones externas generalizadas y el propio carácter mixto del desarrollo están llevando a que, en la práctica gubernamental, se procure construir puentes donde una u otra ortodoxia sigue empuñada en levantar barreras.

Sin embargo, el propio carácter mixto de gran parte de las economías de la región aconseja sobre todo que se combine cuidadosamente la intervención del Estado con la libertad de iniciativa empresarial. A esta altura del decenio, ello no resulta de una aplicación mecánica del antiguo dicho de que "la virtud está en el medio" sino de varias consideraciones. Por ello, conjurar la crisis, administrar los problemas de endeudamiento externo, iniciar la reactivación y recuperar el desarrollo estable suponen tareas compartidas entre los sectores público y privado. En cada país, las opciones posibles para esta combinación dependen, por supuesto, de la doctrina predominante en cada situación concreta de gobierno, pero dependen también del desarrollo real y la eficiencia alcanzados por el sector empresarial y el propio Estado. El éxito de una planificación que integre ambos sectores dependerá también del grado de libertad que exista para decidir y concretar estrategias nacionales de desarrollo.

Este último aspecto permite señalar otro factor que condiciona las opciones posibles para combinar —en cada país— intervención y mercado: se trata de que dichas opciones no son plenamente autónomas en cuanto a la integración externa de cada economía. La fuerza de las correas de transmisión —comerciales, crediticio-monetarias y tecnológicas— que mueven la interdependencia parece recomendar que en cada país se fije con alguna claridad la preferencia en cuanto a su unión con la economía internacional y que, en conexión con ello, se busque la manera de aplicar la estrategia de desarrollo mediante instrumentos de planificación combinados con la operación del mercado.

## 2. La planificación en la región en la mitad del decenio

El trienio 1982-1984 fue un período difícil para la práctica de la planificación: la crisis externa afectó el desarrollo sustantivo de los países y también repercutió seriamente en el manejo macroeconómico y la gestión del sector público. Una parte preponderante de los planes formulados al inicio del decenio presentó

desempeñan por lo menos algunas de estas funciones principales suelen tener poca influencia dentro del gobierno.

A la luz de los últimos estudios realizados y los nuevos antecedentes aportados por los países, se puede constituir un primer grupo con las funciones fundamentales, sin cuyo desempeño se entorpecen las posibilidades de que esos organismos ejecuten su labor específica en forma más eficiente, teniendo siempre en cuenta el marco institucional que predomina en esta región. Las siguientes son las diez funciones principales:

- a) Definir la estrategia de desarrollo y proponer las medidas para su ejecución.
- b) Producir, para uso oficial, estimaciones de parámetros macroeconómicos o macrofinancieros relacionados con estados futuros de la economía nacional.
- c) Elaborar el presupuesto de inversiones públicas (arbitrando con los demás organismos la asignación intersectorial e interregional de recursos) y seguir su ejecución.
- d) Manejar directamente determinados fondos fiscales (corrientes o de capital) para programas específicos o proyectos de ámbito regional (intranacional) y coparticipar en el control de precios y tarifas públicas o en las decisiones sobre tasas de interés y niveles de salario.
- e) Administrar sistemas de créditos de largo plazo para preinversión y proyectos de desarrollo.
- f) Reglamentar la captación de recursos externos (financiamiento, capitales de riesgo y CTI —Cooperación Técnica Internacional o AOD— Asistencia oficial para el desarrollo) y decidir sobre las contrapartidas que correspondan.
- g) En conexión con lo anterior, proponer la política global de ciencia y tecnología y colaborar en su ejecución, incluido el uso de recursos naturales y el perfeccionamiento de los recursos humanos.
- h) Cooperar en la formulación de la política de empleo y compatibilizar las diferentes políticas sociales (objetivos e instrumentos).
- i) Montar la matriz de integración y el correspondiente seguimiento de las principales cuentas públicas (presupuestos fiscal, monetario y cambiario del gobierno central y cuentas agregadas de los entes descentralizados y empresas estatales), manteniendo su seguimiento regular; y
- j) Asesorar directamente a la presidencia en materia de desarrollo económico y social y también a escala territorial.

A esas funciones más indispensables, corresponde añadir otras responsabilidades, también importantes, que en forma más o menos permanente cumplen los diversos organismos nacionales de planificación. Merecen señalarse las diez funciones siguientes:

- k) Coordinar o actuar como secretaría de consejos interministeriales.
- l) Manejar sistemas de estadísticas y de cuentas nacionales y producir y divulgar análisis coyunturales.
- m) Elaborar, evaluar o normar la evaluación de proyectos.
- n) Formular o supervisar programas de reforma o perfeccionamiento de la administración pública.

conjuntamente con los demás agentes sociales que controlan el proceso decisorio real. Sobre esta base, se busca cómo establecer una estrategia general de acción, conformada por un análisis permanente de la realidad sociopolítica. Esta concepción se difundió sobre todo en el decenio de 1970 e influyó en la ejecución de políticas de diversas orientaciones doctrinarias. Otro enfoque —ya conocido en la teoría pero recientemente incorporado a la práctica gubernamental de la región— se basa en los conceptos y postulados de la "planificación estratégica",<sup>25</sup> que busca omitir también el plan libro como núcleo de la actividad planificadora. En ella, teniendo en cuenta las peculiaridades de una economía de mercado, se consideran principalmente ciertos aspectos políticos del proceso decisorio y se utilizan ejercicios de simulación en que se representan los principales actores del proceso social real; el propósito es identificar las "direccionalidades" de aquellos fenómenos sobre los que se pretende intervenir, cambiándolas tácticamente en función del corto plazo.

El análisis del desempeño de los organismos nacionales de planificación permite identificar también algunos factores condicionantes que están asociados a su eficacia. Dicho condicionamiento se ejerce tanto con respecto a sus posibles actividades de rutina como en relación con sus resultados últimos en términos de planificación. Doce son los factores que destacan, aunque también varían de un país a otro:

- i) posición real en la estructura administrativa y, en conexión con ello;
- ii) el grado de cercanía a la cúpula decisoria;<sup>26</sup>
- iii) excelencia profesional, experiencia real acumulada y tamaño del equipo técnico;
- iv) calidad de la organización interna y compatibilidad con el cuadro de funciones;<sup>27</sup>
- v) capacidad de convocatoria sobre profesionales de otros Ministerios;
- vi) disponibilidad y calidad de instalaciones y recursos materiales;
- vii) reconocimiento y respetabilidad a escala interministerial y en el ámbito del sector descentralizado y de empresas públicas;
- viii) credibilidad y prestigio frente al sector privado y a organizaciones claves no gubernamentales;
- ix) acceso regular a información idónea, en particular para mantener sistemas rutinarios de seguimiento y control de proyectos y proceder a análisis coyunturales de alcance multisectorial;

<sup>25</sup> Véase un resumen muy esquemático de este enfoque en el capítulo "La Reforma del Sistema Venezolano de Planificación y sus Resultados a 10 meses", Informe de Relatoría del VII Subcomité Técnico del ILPES. (Doc. ST-VII/11, distribuido para la V Conferencia, en conjunto con el Doc. LC/IP.R.52 - CT 6/5.)

<sup>26</sup> En los 37 países miembros, hay 20 en que el ONP se constituye en una oficina específica de planificación (puede tener o no categoría ministerial), 8 en que son parte de Ministerios de Economía o Finanzas y 9 en que pertenecen a Ministerios de funciones múltiples (incluidos 4 casos de vinculación al Primer Ministro o a la Vice-Presidencia del país).

<sup>27</sup> No se trata sólo de aspectos formales de la organización administrativa sino de hacerla funcional a la "explosión de complejidad" del sector público. (Véase al respecto, Kliksberg, B., "Universidad Formación de Administradores y Sector Público en América Latina", CLAD/FCE, México, 1983.)

### 3. Algunas perspectivas para el futuro

Ya se dijo que la crisis puso fin a un largo período de crecimiento económico y que América Latina había alcanzado un promedio anual de incremento del PBI de casi 6% después de la segunda guerra mundial, al tiempo que quintuplicaba su potencial industrial. Con diversas desigualdades, esos avances económicos se tradujeron en profundas modificaciones sociales, incluidas la modernización y la urbanización. Estos cambios se ven ahora enfrentados a expectativas poco alentadoras, con riesgos de que el progreso social hasta ahora logrado se revierta.

La repercusión de la crisis sobre el desarrollo social se ha caracterizado por muchos aspectos negativos (véase el anexo II) y es probable que el próximo quinquenio siga estando marcado por ellos. Algunas estimaciones permiten esperar que, mediante una recuperación estable en la segunda mitad de la década, el producto per cápita de la región en 1980 sólo se podría alcanzar en 1990. En general, será imprescindible movilizar, con criterios de equidad y eficacia social, todos los recursos disponibles para realizar acciones premeditadas en el ámbito social. Ello no podrá lograrse sin una adecuada coordinación intrasectorial de programas y actividades, tanto en el sector público como con las instituciones privadas que laboran en el campo social y con la participación de las comunidades interesadas. Ello requiere una inserción adecuada de lo social en las actividades de planificación, entendida sobre todo, como racionalización técnica y política para perfeccionar los procedimientos del sector público y mejorar su eficacia desde el punto de vista de la sociedad como un todo.

Esta racionalización exige, necesariamente, coherencia de mediano y largo plazo. Como se sabe, en teoría las perturbaciones del corto plazo podrían manejarse con instrumentos para corregir desequilibrios sin que se alterase básicamente la dirección del proceso de desarrollo, según las políticas permanentes o el propio plan. En la realidad, los desajustes del corto plazo pueden desarticular dicha dirección, hecho que se ha repetido con frecuencia en los últimos años.<sup>29</sup> En los años venideros sería recomendable que las metas de largo plazo (reformas estructurales, cambios redistributivos en favor de los grupos más necesitados, proyectos de desarrollo tecnológico autónomo, etc.) tuvieran mayor ponderación durante el proceso de ajuste, de tal manera que no se cancelen o reviertan. El Estado, como expresión política de la nación, no puede perder de vista esta orientación de armonía entre las grandes metas, como un hilo conductor de mayor jerarquía, capaz de garantizar unidad a los diferentes programas para corregir desequilibrios externos e internos. En otras palabras, es preciso garantizar coherencia entre políticas de ajuste coyuntural y políticas más permanentes. Esto planteará una gran dificultad para el sector público en los próximos años, pues sus soluciones trascienden en mucho los problemas técnicos

<sup>29</sup> Lo observado respecto al Istmo Centroamericano tiene, de hecho, una validez más general: "La principal tarea de los sistemas de planificación del Istmo Centroamericano —armonizar posiciones dentro de los gobiernos y entre los gobiernos y otros agentes económicos— se ha dificultado enormemente ante las nuevas tensiones y pugnas propias de un período de recesión generalizada. En ese sentido, la crisis ha tenido un efecto 'dispersador' sobre una de las actividades inherentes a los sistemas de planificación". *Istmo Centroamericano: Crisis Económica y Planificación del Desarrollo*, CEPAL/México, México D.F., enero de 1985.

autosuficiencia alimentaria tanto por razones sociales y de defensa, como para reducir el costo social de la mano de obra hasta los que buscan una orientación más precisa del cambio tecnológico futuro. Hay en todo esto campos intrasferibles para una acción eficiente del Estado y, por lo tanto, una esfera de cooperación abierta para los organismos nacionales de planificación, sea en el diseño y coordinación instrumental o en la articulación de otros agentes sociales participantes (empresas privadas, organizaciones de clase, etc.).

Un quinto lineamiento se refiere al desarrollo social futuro en cuyo cauce se proyectan los grandes temas de la participación social. Primero, el de la concertación en economías mixtas para ampliar el apoyo de los actores sociales en cuanto a políticas de ingreso, reajuste de remuneraciones, condiciones de vida y gestión de la empresa. Pero existe otro actor importante y anónimo que crece en el período de la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económico-sociales. Algo similar ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector informal de la economía, afectados por decisiones macroeconómicas generalmente adoptadas sin su concurso. Segundo, el tema de la participación descentralizada: los servicios sociales más equitativos exigen, en general, la participación activa desde regiones y comunas. Tercero, la participación en la política sectorial: se trata aquí de la necesidad de lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de la política social. Hay países donde conceptos como comunidad escolar, comunidad sanitaria y organizaciones de autoconstrucción de vivienda ya constituyen una realidad. En algunos de ellos hay inquietud por encontrar nuevas formas de esa participación de la población en las diferentes políticas sectoriales, respetados los respectivos marcos institucionales. De hecho, un sector informal grande y heterogéneo —paralelo a las actividades privada y pública clásicas— va como emergiendo y no debe marginarse el desarrollo social futuro.

Finalmente, dentro del propio Estado se esboza una sexta perspectiva para el desarrollo previsto en los años venideros: en varios países de la región se impone un intenso trabajo de programación hacia adentro, que amplíe su eficiencia y ofrezca más claridad en las prioridades del gasto gubernamental y en los ámbitos específicos en que se desarrollará la actividad pública respecto del resto de cada economía. En las dos últimas décadas y asimismo, en los años 80, creció la ponderación económica y social de las entidades descentralizadas y de las empresas públicas. Empiezan a operar sistemas integrados de cuentas que permiten conocer su efecto agregado sobre las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, pero se ha avanzado muy poco en la evaluación de su productividad económica y social y casi nada en el seguimiento de su repercusión conjunta en las variables reales de cada economía nacional. Sin embargo, este desconocimiento no impidió que el ajuste penalizase aquellas entidades en forma indiscriminada; se registran casos en que, en nombre de la austeridad fiscal, se mutilaron o destruyeron segmentos vitales del patrimonio institucional o empresarial que la región había acumulado con éxito y mediante grandes costos sociales, en el sector descentralizado de la economía pública. La mayor racionalización interna del Estado —como aparato administrativo— y de sus entes descentralizados y autónomos es una tarea en la que, ciertamente, los organismos nacionales de planificación pueden tener un papel difícilmente sustituible.



## Capítulo II

### ISTMO CENTROAMERICANO: CRISIS ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO\*

El Istmo Centroamericano es una de las regiones más castigadas por la crisis económica que viene afectando a la América Latina en los últimos años. Sus seis pequeñas economías agroexportadoras dependen, en mayor grado que otros países, de los vaivenes de la economía internacional. Además, a esos fenómenos se yuxtaponen factores internos de signo negativo, entre los que destacan las tensiones sociales y políticas que han afectado a la mayoría de los países y a toda Centroamérica en particular.

Los orígenes, alcances y consecuencias de la crisis económica ya fueron explorados, al menos globalmente, por la Secretaría de la CEPAL.<sup>31</sup> Sin embargo, hasta ahora no se ha examinado en detalle la enorme cantidad de efectos secundarios que la propia crisis ha producido en un sinnúmero de elementos del quehacer nacional. Uno de esos temas, analizado en forma somera en este documento, se refiere a los efectos de aquélla sobre la formulación y ejecución de las políticas económicas y las acciones del sector público, en general y, en particular, sobre la actividad de la planificación.

De acuerdo con las consultas e investigaciones que la Subsede de la CEPAL en México llevó a cabo entre los organismos de planificación del Istmo Centroamericano, las múltiples repercusiones directas e indirectas de la crisis económica tendieron, al parecer, a debilitarlos justamente en el período en el que su papel resultaba más necesario ante el imperativo de elevar la eficiencia de la producción y el gasto público, aplicar políticas de austeridad selectiva y ofrecer planteamientos creativos que permitiesen a los países adaptarse a las nuevas circunstancias del ámbito internacional, reducir el costo económico y social de la crisis y alcanzar la anhelada reactivación del crecimiento.

Las experiencias de la planificación en la subregión ofrecen un panorama heterogéneo, tanto en el conjunto de países como en cada uno de ellos en

\*Este capítulo fue elaborado por la Subsede de la CEPAL en México, en estrecha colaboración con el Programa de Investigaciones del ILPES.

<sup>31</sup> Véase, especialmente, CEPAL, *La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias* (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1), septiembre de 1983.

economía mixta, como un instrumento ordenador de la política económica y definidor de la acción pública.<sup>33</sup> Esas características son las siguientes:

a) La orientación conceptual (o, si se quiere, ideológica) del gobierno del cual forma parte el sistema de planificación y la del propio organismo de planificación, sobre todo en lo que toca a sus funciones y atribuciones. En principio, entre más importancia se dé al papel del Estado, como agente rector del desarrollo, mayor predisposición habrá en favor de que el sector público oriente las actividades de los demás agentes económicos.<sup>34</sup> A su vez, en el marco conceptual del gobierno de que forma parte, y más allá de las atribuciones que la legislación formalmente le confiere, el organismo de planificación puede tener una visión propia de cuál es su papel en la constelación de instituciones que forman parte del sector público;

b) El grado de respaldo político de que goza el sistema de planificación. Asimismo, su situación jerárquica en el ámbito del sector público, sus atribuciones formales y sus relaciones con el resto de los sectores dentro de la administración pública, los agentes privados del país y la comunidad internacional. ¿Se trata de un "superministerio" con facultades para "imponer" la coordinación a los demás ministerios?, ¿de un ministerio con igual jerarquía que los demás, o de una secretaría jerárquicamente inferior a otras carteras del gabinete? ¿Tiene relaciones con grupos y entidades fuera del sector público y, en su caso, de qué tipo? ¿Tiene relaciones con organismos internacionales y, de ser así, cuáles son? La respuesta a estas interrogantes servirá para calibrar el grado de eficacia del sistema de planificación, y;

c) Finalmente, las cualidades técnicas de los funcionarios al servicio del sistema e incluso las personales de quien o quienes lo dirigen. Ello puede repercutir en forma decisiva en su capacidad para influir en las decisiones del gobierno. Por ejemplo, la capacidad de conciliar las necesidades apremiantes del corto plazo con algunas orientaciones de mayor alcance que le impriman una dirección al proceso de desarrollo es una tarea que precisa de una combinación de cualidades técnicas y apoyo político.

Así, al explorar los problemas derivados de la crisis sobre el papel de la planificación en las economías se tratará de aclarar, primero, cuáles fueron las características de los sistemas de planificación existentes en la región durante la

<sup>33</sup>Para una definición más completa del concepto "planificación", véase, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, Cuaderno del JLPES N° 30, Santiago, Chile, 1984, págs. 12 y 13. Entre otros aspectos, se dice: "la planificación se ha entendido como el procedimiento utilizado por el Estado para explicitar el conjunto de objetivos deliberadamente buscados para el proceso de desarrollo en un horizonte temporal dado . . ." y ". . . la planificación ha estado asociada a la organización puesta en práctica de un conjunto de procedimientos sobre la toma de decisiones gubernamentales referentes al diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, para el logro de los objetivos señalados en los planes . . ." En definitiva, ". . . en un sentido amplio, la planificación se ha entendido como un proceso racional y coordinado de toma de decisiones, que en la mayoría de los casos ha implicado reformas de organización institucional del Estado, tendientes a establecer organismos e instancias de planificación y coordinación en varios niveles".

<sup>34</sup>Ello no significa que el sistema de planificación "imponga" sus directrices sobre los demás actores dentro y fuera del gobierno. Por el contrario, la experiencia en la región sugiere que los sistemas de mayor éxito son los que han logrado armonizar intereses y puntos de vista en apoyo a la consecución de los objetivos que se buscan.

manera somera, el tema de cómo éstos reaccionaron ante la crisis e influyeron sobre su evolución. Entre las repercusiones de los acontecimientos aludidos sobre la planificación económica, destacan los siguientes:

a) La tarea principal de los sistemas de planificación del Istmo Centroamericano —armonizar posiciones dentro de los gobiernos y entre los gobiernos y otros agentes económicos— se ha dificultado enormemente ante las nuevas tensiones y pugnas propias de un período de recesión generalizada. En ese sentido, la crisis ha tenido un efecto "dispersador" sobre una de las actividades propias a los sistemas de planificación;

b) La manifestación más obvia de la crisis se encontró en el ámbito financiero, sobre todo en las finanzas públicas y en el manejo del desequilibrio externo. Ello desvió la atención prioritaria de la política económica hacia las áreas financieras (en contraposición con los sectores productivos) y hacia la política económica de corto plazo, frente a las de mediano o largo alcance. Los sistemas de planificación que se ocuparon de estos temas (el manejo de la coyuntura) o trataron de conciliar el corto plazo con una visión de mayor aliento, fueron los que lograron preservar o incluso ganar importancia; otros generalmente perdieron importancia relativa frente a aquellos actores gubernamentales —ministerios de finanzas o hacienda y bancos centrales —tradicionalmente vinculados con la política financiera, cambiaria y crediticia;

c) Un rasgo muy peculiar de lo anterior se encuentra en la programación del gasto público y en especial de la inversión pública. En la mayoría de los países de la región, la formulación y luego la evaluación de la ejecución de los planes de inversión pública constituyen una actividad sobresaliente del organismo de planificación. Con la fuerte reducción de esos programas, se produjo un desfase pronunciado entre lo programado en los planes oficiales de desarrollo y lo previsto en los presupuestos anuales; en todo caso, la importancia relativa de la programación de la inversión pública tendió a disminuir. Los sistemas de planificación más comprometidos con este tipo de labor y con menor capacidad para adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes fueron los que tendieron a perder mayor importancia en el contexto de sus respectivos gabinetes económicos;

d) Otro rasgo peculiar del fenómeno descrito fue el surgimiento de una tarea apenas conocida antes del período de la crisis: un control mucho más riguroso de la política de endeudamiento externo y la renegociación de los vencimientos, tarea a la cual se asignó alta prioridad en la política económica. Significativamente, en ningún país centroamericano se ha confiado esta actividad al sistema de planificación, si bien en algunos países (Nicaragua y Panamá) éste ya participa en ella;

e) Otra característica fundamental de la crisis se encuentra en la incertidumbre que rodea cualquier ejercicio de proyección. Son tan numerosos los factores fuera del control de los gobiernos del Istmo Centroamericano que afectan de una manera muy directa la posible evolución de sus economías —la mayoría, de origen externo, y algunos de carácter extraeconómico—, que los organismos que continúan formulando planes a base de proyecciones que culminan en metas cuantitativas, cuyo cumplimiento se postula, corren el riesgo de quedar cada vez más marginados de la realidad;

Cuadro 1

**ISTMO CENTROAMERICANO: RITMO DE CRECIMIENTO DEL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO<sup>a</sup>**

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guate- mala	Hon- duras	Nica- ragua	Panamá
<b>Tasas medias anuales</b>						
1950-1960	6.4	4.8	3.7	2.8	5.4	4.8
1960-1970	5.9	5.5	5.2	5.0	6.5	7.8
1970-1978	6.3	5.4	6.0	4.7	3.9	4.9
1978-1983	-0.4	-4.6	0.8	1.7	-2.0	6.1
<b>Tasas anuales</b>						
1970	7.2	3.4	5.5	3.5	-0.2	6.5
1971	6.8	4.9	5.5	5.8	3.4	9.6
1972	8.2	5.4	7.5	4.4	2.8	5.5
1973	7.5	4.7	6.6	5.8	5.3	6.2
1974	5.4	6.7	6.1	-0.3	13.5	3.8
1975	2.2	5.8	2.4	-3.1	1.5	2.3
1976	5.5	3.1	7.6	6.5	5.8	1.9
1977	8.5	6.1	7.4	9.6	6.1	1.9
1978	6.2	6.8	4.9	9.3	-5.9	8.4
1979	5.3	-1.2	4.7	6.0	-24.5	6.1
1980	0.9	-8.1	3.8	3.3	8.3	14.0
1981	-2.3	-7.9	1.1	0.6	5.4	4.6
1982	-7.1	-5.2	-3.3	-0.2	-0.6	6.2
1983	2.3	-0.1	-2.0	-1.1	5.2	0.1
1984 <sup>b</sup>	3.0	1.5	0.0	2.0	0.5	0.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> A precios constantes de 1970.

<sup>b</sup> Cifras preliminares.

seguido la misma dirección, lo que permite realizar algunas consideraciones comunes.<sup>35</sup>

Durante el largo período comprendido entre 1950 y 1970, las seis economías de los países del Istmo Centroamericano lograron tasas sostenidas y relativamente dinámicas de expansión económica, así como transformaciones importantes en sus respectivos aparatos productivos. En promedio, el incremento anual excedió de 5% —Costa Rica y Nicaragua sobre la media, y Honduras a un ritmo más pausado— en tanto que en Panamá pasó de 6%. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico 1.)

<sup>35</sup> Para mayor detalle sobre el tema, véase, CEPAL, *Istmo Centroamericano: El carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda* (E/CEPAL/CCE/402/Rev. 1), agosto de 1981; *La crisis en Centroamérica . . . , op. cit.*, y *Acumulación y financiamiento externo en Centroamérica, 1950-1983* (E/CEPAL/MEX/1984/E.4), septiembre de 1984.

Por otra parte, durante ese mismo período, la participación relativa de las actividades secundarias y terciarias aumentó considerablemente a costa de una reducción de las primarias, las que de todas maneras crecieron a ritmo superior al demográfico. En todos los países se registró un proceso perceptible de urbanización, así como una importancia relativa creciente de los estratos de ingresos medios, a la par de una mayor diferenciación entre los niveles extremos.

Tres factores clave contribuyeron a tal comportamiento. En primer lugar, el impulso principal de ese crecimiento se recibió del sector exportador, el cual se incrementó y diversificó rápidamente; en segundo lugar, el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones recibió un fuerte impulso —en los países centroamericanos— por el proceso de integración y, en el caso de Panamá, debido a la expansión del mercado interno; por último, el tercer motor de impulso lo constituyó el esfuerzo de capitalización y especialmente la inversión pública.

No obstante lo anterior, la subregión manifestó durante ese período una marcada tendencia a mantener desequilibrios financieros latentes tanto en relación con el sector externo como con el déficit fiscal. Si bien tales desajustes se mantenían a niveles moderados dentro del resto de las variables macroeconómicas, su persistencia y tendencia a crecer reflejaban una debilidad estructural que mantenía a las economías del Istmo en un equilibrio precario.

Por otro lado, durante ese período, las seis economías del Istmo mostraron capacidad insuficiente para atenuar los rezagos acumulados en materia de satisfacción de necesidades básicas y, pese a la importante ampliación de los servicios sociales del Estado, persistieron —y en algunos casos se agravaron— las carencias en materia de salud, educación, empleo y, en general, de bienestar para amplios grupos sociales.<sup>36</sup>

Entre 1970 y 1978, las economías de la subregión continuaron registrando un crecimiento promedio satisfactorio, si bien éste representó una desaceleración y se produjo dentro de una inestabilidad financiera creciente. En realidad, se principiaron a percibir los primeros signos de debilidad de los factores impulsores del crecimiento y los acontecimientos externos empezaron a gravitar con mayor severidad, sobre todo en los desequilibrios del balance de pagos y las finanzas públicas, así como en los sistemas de precios internos. Por añadidura, se sucedieron varias catástrofes nacionales<sup>37</sup> que provocaron pérdidas

<sup>36</sup>En este aspecto, como en otros, se observaron diferencias entre países. Para un análisis sobre el particular, véanse, CEPAL, *Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano* (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983, y *Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980* (E/CEPAL/MEX/1982/L.26/Rev.1/Corr.1), septiembre de 1982.

<sup>37</sup>Véanse, CEPAL, *Informe sobre los daños y repercusiones del terremoto de la Ciudad de Managua en la economía nicaragüense* (E/CEN.12/AC.64/2/Rev.1), 13 de enero de 1973; *Informe sobre los daños y repercusiones del Huracán Fifi en la economía hondureña* (E/CEPAL/AC.67/2/Rev.1), octubre de 1974; *Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país* (CEPAL/MEX/76/Guat.1), febrero de 1976; *Nicaragua: Repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes* (E/CEPAL/G.1091/Rev.1), diciembre de 1979; *Guatemala: Repercusiones de los fenómenos meteorológicos ocurridos en 1982 sobre la situación económica del país* (E/CEPAL/MEX/1982/L.31), 24 de noviembre de 1982, y *Repercusiones de los fenómenos meteorológicos de 1982 sobre el desarrollo económico y social en Nicaragua* (E/CEPAL/MEX/1983/L.1), 5 de enero de 1983.

Cuadro 2  
**ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNOS  
 INDICADORES ECONOMICOS**

(Porcentajes)

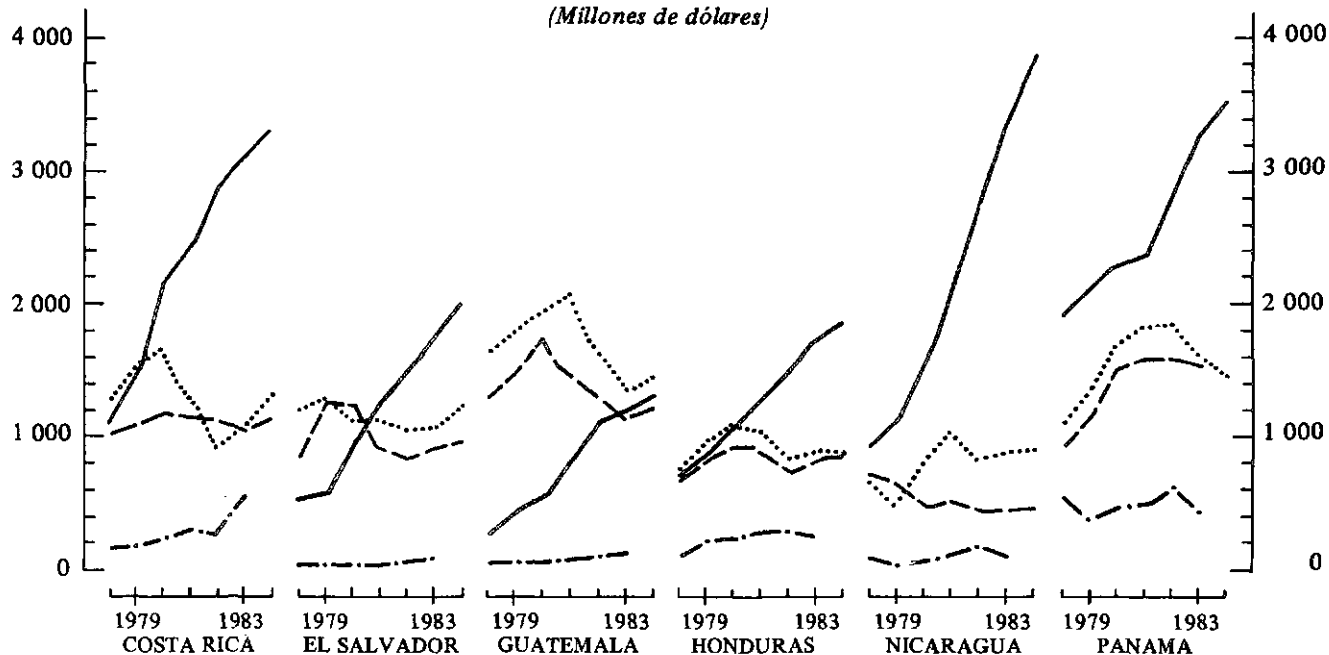
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>e</sup>
<b>Déficit fiscal/producto interno bruto<sup>a</sup></b>							
Costa Rica	6.0	8.0	9.1	4.2	3.2	4.8	...
El Salvador	1.7	1.0	5.5	7.4	8.1	9.6	...
Guatemala	2.3	3.7	5.7	8.4	6.0	4.3	...
Honduras	8.2	6.4	10.2	9.9	14.3	12.5	...
Nicaragua	11.7	7.5	8.4	11.6	13.6	20.1	...
Panamá	9.7	15.8	10.6	11.1	18.3	9.6	...
<b>Inversión pública/producto interno bruto<sup>c</sup></b>							
Costa Rica	7.5	8.9	9.1	7.0	5.2	5.7	...
El Salvador	7.1	6.5	5.5	6.0	5.7	6.6	...
Guatemala	4.1	4.2	5.1	6.8	5.6	3.8	...
Honduras	10.5	8.7	8.9	8.0	7.3	7.4	...
Nicaragua	5.7	3.0	8.6	12.0	9.2	10.1	...
Panamá	11.7	6.7	8.3	7.4	9.4	7.7	...
<b>Servicio de la deuda pública externa/exportaciones de bienes y servicios</b>							
Costa Rica	18.1	17.9	21.0	26.5	26.3	55.2	...
El Salvador	9.9	9.4	11.4	13.4	23.2	24.9	...
Guatemala	3.9	4.4	5.5	7.1	9.5	22.9	...
Honduras	9.5	13.5	11.7	15.2	18.9	16.2	...
Nicaragua	14.3	8.6	11.9	31.4	43.7	20.0 <sup>d</sup>	...
Panamá	60.2	34.2	31.0	30.7	38.3	26.3	...
<b>Tasa de crecimiento de los precios al consumidor<sup>f</sup></b>							
Costa Rica	6.0	9.2	18.1	37.0	90.1	32.6	14.0
El Salvador	13.3	15.9	17.4	14.8	11.7	13.2	15.0
Guatemala	7.9	11.5	10.7	11.4	0.2	4.7	4.0
Honduras	5.7	12.1	18.1	9.4	9.4	8.9	6.5
Nicaragua	4.6	48.2	35.3	23.9	24.8	31.1	33.5
Panamá	4.2	7.9	13.8	7.3	4.2	2.1	...
<b>Tasa de crecimiento de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios</b>							
Costa Rica	-15.5	-1.3	-2.5	-23.1	-9.2	-5.0	2.0
El Salvador	-22.4	-4.9	-12.2	-11.2	2.7	-0.2	0.4
Guatemala	-5.2	-14.0	-15.0	-12.1	-6.3	-0.1	-0.6
Honduras	-0.6	7.5	2.0	-9.8	-	-	-0.8
Nicaragua	-11.9	-1.8	-3.0	-5.0	-9.3	-10.8	6.5
Panamá	-3.4	-6.7	-4.9	1.2	-3.4	0.2	-8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup>Cifras preliminares. <sup>b</sup>Sobre la base de cifras a precios corrientes. <sup>c</sup>Sobre la base de cifras a precios constantes de 1970. <sup>d</sup>No incluye atrasos de este año. <sup>e</sup>Corresponde a promedios anuales.

Gráfico 2  
**ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNOS INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR  
 Y DEL ENDEUDAMIENTO**

(Millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

— Saldo de la deuda pública externa.

-.- Servicio de la deuda pública externa.

--- Exportaciones de bienes y servicios.

..... Importaciones de bienes y servicios.

Ministerio de Economía, en el primer caso, y de la Presidencia, en el segundo, aunque el funcionario principal tiene rango ministerial.

En general, en los países del Istmo el sistema de planificación económica está integrado por: a) un órgano colegiado superior de decisión política con carácter de Consejo de Planificación, en la mayoría de los casos compuesto por ministros y representantes de algunos sectores sociales, políticos y económicos; b) un órgano central técnico, que en la mayoría de los países se ubica a nivel de ministerio, con la excepción ya citada de Guatemala y Honduras, y que comprende unidades de programación global, sectorial y, en casi todos los casos, regional; c) unidades sectoriales de planificación en otras dependencias del Estado, con alto grado de autonomía respecto del órgano central, y d) comités de coordinación y dirección a nivel sectorial y regional en todos los países, con excepción de El Salvador, y otros de carácter consultivo en Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

En relación con las tareas que legalmente les corresponden a los organismos de planificación, se observan diferencias entre países según la índole del órgano central y su inserción en el esquema administrativo del Estado; sin embargo, existe un ámbito común que podría resumirse en los siguientes puntos generales: a) realizar estudios, investigaciones y análisis técnicos sobre aspectos parciales o globales de la realidad económico-social; b) formular y proponer opciones de política económica y social para el corto, mediano y largo plazo; c) elaborar planes y estrategias de desarrollo económico y social para presentarlos a la consideración de los niveles superiores de decisión; d) coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo; e) evaluar la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos; f) coordinar y administrar la cooperación técnica externa; g) participar en la negociación y, en algunos casos, emitir opinión sobre el endeudamiento externo; h) analizar y proponer reformas administrativas; i) participar, en algunos casos, en la elaboración del presupuesto del sector público y, en otros, asumir la responsabilidad directa de esta tarea, y j) determinar, evaluar o asignar prioridad a proyectos de desarrollo sectoriales y regionales.

Además de las funciones anteriores, en el caso de Panamá se incluye la administración, el control y la ejecución del presupuesto de la nación, la definición y administración de la política financiera, principalmente la monetaria y crediticia. Por su parte, en El Salvador el Ministro de Planificación Económica es a la vez el Presidente de la Junta Monetaria.

Se han producido numerosos cambios formales e institucionales en el sistema y las oficinas de planificación desde su inicio hasta el presente. Se considera que su reseña rebasa los alcances de este documento, en el cual sólo se pretende examinar con mayor acuciosidad los últimos avances y, en especial, los cambios que la crisis económica actual ha determinado sobre el proceso de planificación. En consecuencia, se ha preferido más bien presentar con mayor detalle —en esta parte, que se refiere a los antecedentes institucionales— las modificaciones introducidas durante el período 1982-1984.

## b) *Modificaciones recientes*

i) *Costa Rica.* En septiembre de 1982, mediante la Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo N° 68-12, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica se convirtió en Ministerio, con lo cual se elevó el



acción planificada y programada tendiente a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país.”<sup>39</sup>

La coordinadora interinstitucional a nivel nacional está presidida por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, con la participación de los viceministros de Estado, Secretaría de Planificación Económica y directivos de instituciones descentralizadas. El Director Ejecutivo del Comité de Reconstrucción Nacional (organismo surgido a raíz del terremoto de febrero de 1976) es el coordinador de la comisión. En los otros niveles institucionales de coordinación, la presidencia recae igualmente en autoridades militares locales con la participación de otros funcionarios, incluidos representantes de planificación económica.

Otros organismos de coordinación creados durante el período (octubre de 1983) fueron: el Gabinete Económico, el Gabinete Social y el de Infraestructura. Los gabinetes se integran con los ministros de Estado y directivos de las instituciones descentralizadas. El Gabinete Económico funcionaba sin la formalidad institucional y lo coordinaba la Secretaría de Planificación Económica. Sin embargo, de acuerdo con el instrumento legal nuevo, la secretaría técnica fue asignada primero al Banco Central y más recientemente al Ministerio de Finanzas.

iv) *Honduras*. A comienzos de 1982 se creó el Ministerio de la Presidencia con funciones, entre otras, de coordinar las actividades económicas del Estado. En consecuencia, la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica pasó a depender de ese Ministerio, en lugar de la Presidencia de la República.

Además, en este período se formularon varios proyectos de ley que tienden a fortalecer el sistema de planificación, pero que todavía se encuentran en estudio. Entre ellos, cabe mencionar una nueva ley de planificación, que se propone integrar mejor los organismos del sistema y establecer de manera obligatoria una mayor vinculación entre planes y presupuestos; un proyecto de ley que tiende a regular la coordinación de la cooperación económica externa y otro que pretende establecer un sistema nacional de proyectos.

Finalmente, luego de varios años de inactividad, se instaló el Consejo Superior de Planificación Económica con el objeto de discutir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

v) *Nicaragua*. A partir del cambio de dirección política, el Estado y el aparato administrativo nicaragüenses registraron una profunda reestructuración, tanto en dimensión como en su orientación conceptual. Por consiguiente, el sistema de planificación, constituido tradicionalmente por una pequeña oficina técnica dependiente del Ministerio de Economía, sufrió transformaciones para adecuarse a las nuevas funciones asumidas por el Estado. “En efecto, no sólo se ha racionalizado la división interna de funciones (del Estado), sino que también se ha establecido un nuevo eje rector de la política

<sup>39</sup>Véase, Ministerio de la Defensa Nacional, *Acuerdo Gubernativo N° 772-83*, octubre de 1983.

## 2. Características del funcionamiento de la planificación antes de la crisis económica

Los resultados principales de la actividad inicial de la planificación en los países del Istmo fueron los primeros planes de inversión pública, sobre todo aquellos que hacían hincapié en proyectos de infraestructura económica y social, que sólo contemplaban algunas consideraciones sobre aspectos de política económica, fiscal y administrativa.

La segunda etapa se inició poco después de la Reunión de Presidentes de Centroamérica, celebrada en San José de Costa Rica, en marzo de 1963, en la cual se analizaron las acciones que se tomarían con el objeto de aprovechar las posibilidades del programa de la "Alianza para el Progreso". Una de las resoluciones que figuraban en la Declaración de Presidentes fue la de "formular planes nacionales de desarrollo económico y social, coordinándolos a nivel centroamericano y llevar a cabo progresivamente la programación regional de los diversos sectores de la economía".<sup>43</sup> Si bien el espíritu regional del proceso no llegó a encontrarse en trabajos ulteriores, la declaración constituyó un amplio apoyo a los organismos de planificación y, en la práctica, se logró la formulación de planes nacionales con metodologías y contenido similares para un período más o menos homogéneo (1965-1969).

En general, en esos planes se intentaba sentar las bases para un crecimiento más sostenido que el del pasado. En la mayoría de los casos se contemplaba la búsqueda de un crecimiento hacia adentro mediante el ensanchamiento de los mercados internos y el de Centroamérica, sumado a una diversificación de las exportaciones extrarregionales. Se hacía hincapié en la programación de la inversión pública, a lo cual se agregaban algunas orientaciones para los agentes privados.

En el decenio pasado, las actividades de planificación fueron incorporando gradualmente nuevas áreas de atención, tanto en lo que se refiere a la inclusión de un mayor número de sectores productivos, como a la introducción de la dimensión espacial —desarrollo regional y urbanización— y otros temas concretos: ciencia y tecnología, medio ambiente, empleo, bienestar social y alimentación. Se fue así configurando un enfoque "totalizante" —global y sectorial— en el sentido de que se intentó abarcar la mayor parte de las áreas de la realidad económica y social en circunstancias en las que, por un lado, las funciones de la política económica se limitaban a áreas determinadas y, por otro, el aparato institucional se enfrentaba a dificultades para influir en el cumplimiento de los objetivos.

La expresión formal del ejercicio de la planificación económica la constituyeron, en primer lugar, documentos sobre estrategias de desarrollo con una visión de largo plazo, que contenían los grandes lineamientos sobre la imagen que se proponía de la economía y la sociedad, así como orientaciones generales para la consecución de dichos lineamientos. En segundo lugar, se elaboraron planes de mediano plazo —generalmente quinquenales— que

<sup>43</sup> Véase, Confederación Española de Cajas de Ahorros, *La planificación económica y social en Centroamérica*. Alberto Rull Sabater, Madrid, 1969, pág. 260.

## D. Algunos efectos de la crisis sobre los sistemas de planificación

### 1. Consideraciones generales

Entre muchas otras consecuencias, la crisis económica que enfrentan los países del Istmo Centroamericano desde 1981 ha desviado la atención de las autoridades económicas nacionales hacia el corto plazo, ha subrayado la importancia de las variables financieras y ha agudizado las pugnas distributivas y los conflictos entre distintos actores dentro y fuera del sector público. Al parecer, la mayoría de los organismos de planificación no se adaptaron a este brusco cambio de ambiente y los que continuaron ejerciendo sus tareas, siguiendo los patrones de épocas pretéritas, rápidamente se vieron superados por los acontecimientos. Por ejemplo, todavía en los primeros años del presente decenio, se dieron algunos intentos de elaborar planes formales de mediano plazo, los cuales resultaron virtualmente obsoletos antes de imprimirse.

Aun aquellos organismos que habían adoptado un estilo de trabajo más pragmático se vieron ante dilemas y conflictos nuevos. En materia de programación de la inversión pública, había menos recursos que programar y cada vez mayores dificultades para elaborar presupuestos ante la incertidumbre respecto de la evolución de los ingresos. En materia de conciliar intereses en torno a un "proyecto", dichos organismos se enfrentaban a puntos de vista más encontrados. Se confirma así, una vez más, que resultaba más fácil programar en la abundancia que en condiciones de austeridad. Por otra parte, frecuentemente dejó de existir un "proyecto" como tal, y sólo quedó en su lugar la consigna de sobrevivencia y de evitar un deterioro aún mayor.

La crisis contribuyó, asimismo, a derrumbar paradigmas de desarrollo, sin que surgieran otras opciones, excepto el modelo neoclásico, con algunas variantes, que encontró defensores en el ámbito nacional y también en el externo entre algunas agencias financieras oficiales de carácter multilateral y bilateral. El ambiente de confusión e incertidumbre que reinó y sigue reinando en numerosos países contribuyó a la pérdida aparente de importancia de muchos de los sistemas de planificación. A continuación se explora en mayor detalle la manera en que la crisis económica incidió sobre dichos sistemas.

### 2. Los planes vigentes en el período 1982-1984

En el marco de sus actividades formales, los países venían elaborando con cierta regularidad planes de mediano plazo de entre cuatro y cinco años, dentro de una estrategia de largo alcance —generalmente durante el decenio de 1970— que se complementaron, si bien no en todos los países, con planes operativos. A partir de 1980 se interrumpió aquella continuidad. En primer lugar, no se elaboraron documentos en que se formulara una estrategia de desarrollo para la década actual; en segundo término, los planes cubrían períodos más cortos, y algunos inclusive se referían a años comprendidos en otros de mediano plazo, lo que daba lugar a traslapes temporales entre uno y otro plan.

rol central al sector agropecuario . . ."<sup>44</sup> Entre los objetivos concretos al área política se cuentan el fortalecimiento de la democracia y el apego irrestricto a los valores éticos y culturales; en el área económico-social, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza; el crecimiento económico; el incremento de la eficiencia de los sectores productivos; el fortalecimiento de los procesos socioculturales para perfeccionar la democracia; la disminución de las diferencias regionales y el aumento de la participación en la gestión del desarrollo y el mejoramiento de la capacidad de exportación.

Entre sus orientaciones principales, la estrategia procura convertir al sector agropecuario en eje central del desarrollo, integrándolo más intensamente con la industria a fin de "transformar los recursos provenientes del sector primario nacional, antes que los del exterior",<sup>45</sup> mediante el incremento de la productividad, el estímulo al desarrollo tecnológico adaptado a las condiciones y dotación de recursos del país; cambios importantes en los patrones históricos de asignación de recursos públicos de inversión; mayores niveles de coordinación entre las instituciones del sector público agrícola, entre sí, y con las encargadas del fomento de las exportaciones.

Tendrán el apoyo del Estado las industrias procesadoras de productos agropecuarios y materias primas nacionales, las orientadas a la sustitución selectiva de importaciones, las que generen niveles altos de empleo y las productoras de insumos para el sector agropecuario. En las políticas de protección industrial, tanto a través de los instrumentos impositivos como de los arancelarios, se buscará un grado de competencia que sirva de estímulo para el aumento de la productividad.

El Estado, considerado como "uno de los principales agentes del desarrollo del país", se regirá por criterios de eficiencia administrativa y eficacia para lograr los objetivos del plan. Para tal efecto, se proponía evaluar la dimensión del gobierno y las áreas en las que debía intervenir. Su papel de redistribuidor de la riqueza e impulsor de la justicia social será reforzado "estimulando la iniciativa privada y la incorporación de los ciudadanos a la actividad productiva, como recurso básico para lograr una mejor distribución de la riqueza";<sup>46</sup> se tratará de restablecer el equilibrio de las finanzas públicas mediante una tributación directa y progresiva y austeridad en el gasto; la inversión pública se dirigirá a la superación de restricciones importantes para la actividad agropecuaria, así como al mejoramiento del transporte.

En materia social, se propone la revisión de los sistemas educativos y de salud con el objeto de adaptarlos a las circunstancias actuales y al nuevo modelo de desarrollo programado, así como a la consolidación de los logros en materia laboral y de seguridad social.

Finalmente, a los objetivos anteriores, siempre comunes en los planes, se agregaron con menor profundidad y sin examinar su grado de coherencia, lineamientos generales de política económica y social en los temas de:

<sup>44</sup>Véase, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra, 1982-1986, Diagnóstico y Estrategia Global*, Tomo I, San José, Costa Rica, 1982.

<sup>45</sup>*Ibid.*

<sup>46</sup>*Ibid.*

agroindustriales—; reconocer la conveniencia de contar con la inversión extranjera como complemento de la interna, principalmente para la transferencia de tecnología.

iii) El Estado tendrá una elevada participación en la inversión y en la solución de los desequilibrios sociales, contribuirá a la redistribución de ingresos y apoyará las actividades productivas mediante obras de infraestructura básica. Asimismo, aumentará los ingresos fiscales y utilizará en forma mínima el financiamiento de tipo deficitario.

iv) En materia social, se postuló el aumento de la participación y desarrollo de la comunidad; la búsqueda de una armonía en la relación obrero-patronal; el logro de mayores niveles de ocupación; el fomento de la producción de bienes alimentarios; la influencia sobre las tendencias demográficas, y la distribución geográfica de la población.

No obstante la existencia de ese plan trienal, la agudización de la crisis, expresada en los estrangulamientos del sector externo, las finanzas públicas y el sistema financiero, así como la caída de la inversión pública y privada, condujeron a la formulación del Programa de Reactivación Económica Nacional 1983, en el cual se reorientan la política económica y los objetivos que contiene el plan anterior y se propone un conjunto de medidas específicas para superar la crisis.

Entre los objetivos, sobresalen: frenar la caída de la producción y el empleo, disminuir el estrangulamiento externo y reducir el déficit fiscal. Los lineamientos estratégicos se centran, a su vez, en una conducción adecuada y pragmática de las reformas realizadas —banca, comercio exterior y agraria—; el apoyo al sector privado por parte del Estado, como elemento imprescindible al proceso productivo; se basan en la reactivación económica en los sectores agropecuario, industrial y de la construcción; aprovechan mejor la capacidad instalada; obtienen financiamiento externo apropiado, propician la repatriación de capitales, y ordenan el sistema monetario y crediticio.

### c) *Guatemala*

En el período 1982-1984 se observaron tres situaciones diferentes. En 1982 se mantenían vigentes el Plan 1980-1982 —que había actualizado el anterior para el lapso 1979-1982— y un plan anual denominado "Política Económica de Corto Plazo"; en 1983, en cambio, no se encontraba en vigor ningún tipo de planteamiento (de mediano ni de corto plazo) y, finalmente, para 1984 rige un documento de alcance bianual (1984 y 1985).

A manera de resumen, a continuación se presentan los objetivos más importantes y la estrategia implícita en el último plan (1984-1985):<sup>48</sup>

El objetivo fundamental del plan es el de lograr un mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población y, en un sentido, alentar la participación social. "Este objetivo exige como prerrequisito un marco de seguri-

<sup>48</sup> Véase, Jefatura de Estado, Consejo Nacional de Planificación Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1984-1985*, Secretaría General, Guatemala.

#### d) *Honduras*

En el período que se examina se encuentra vigente el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, que busca los siguientes objetivos de mediano plazo:<sup>50</sup> lograr un mejor nivel de vida, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población; disminuir los niveles de desempleo y subempleo; mejorar el nivel de ingresos y su distribución; diversificar la producción nacional; utilizar más racionalmente los recursos naturales; incrementar y diversificar la capacidad exportadora y lograr la estabilidad económico-financiera (reducción de los déficit externo y público) y promoción del desarrollo equilibrado del territorio en la perspectiva de su integración nacional y su vinculación con el resto de la región centroamericana. En este plan, a los objetivos de desarrollo tradicionalmente contemplados, se agrega el de lograr la estabilidad de las finanzas y la economía del país, aun cuando no se señala un orden de prioridades para lograrlo.

Por su parte, en la estrategia se asigna al Estado el papel de gestor e impulsor del desarrollo, y en algunos casos su participación directa en actividades de conservación y uso de los recursos naturales, el abastecimiento de servicios básicos a la población, la construcción de la infraestructura económica y la concesión de facilidades para exportar. La inversión estatal directa se efectuaría en las áreas estratégicas en las que el sector privado no cuente con los recursos o la capacidad de inversión necesarios.

Se reconoce una importante función al sector privado en la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión y se considera que el fortalecimiento de sus actividades propiciaría condiciones favorables de estabilidad política y social.

En materia de estructura productiva, se asigna prioridad a la producción de bienes para la exportación y alimentos para el consumo interno con el fin de lograr el autoabastecimiento alimentario. Con tal propósito, el sistema financiero nacional apoyaría estas actividades y se agilizaría la ejecución de proyectos de apoyo a la producción o directamente productivos. Se buscaría el uso óptimo de la capacidad instalada, especialmente agrícola y agroindustrial.

A efectos de incrementar la oferta exportable de productos tradicionales y nuevos y de diversificar la exportación, el Estado ofrecería líneas de crédito especiales al sector privado, apoyaría la promoción y venta de productos y aprovecharía las ventajas que brinden los tratados comerciales preferenciales.

En materia de integración económica, se propone el fomento de medidas que estimulen el desarrollo y el comercio centroamericano.

En cuanto a la prestación de servicios sociales, en la estrategia se plantea la vinculación de éstos con el programa de reforma agraria y el apoyo a los sectores productivos; la ampliación de su cobertura actual y el mejoramiento de su calidad, así como el fortalecimiento de diferentes formas de organización social de la población y el incremento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.

En el plan se concede especial importancia al "desarrollo local" (a nivel de municipio) como unidad espacial para concretar la estrategia, las políticas y los programas y proyectos de inversión.

<sup>50</sup> Véase Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, *Estrategia para el Desarrollo de Honduras*, julio de 1982, Tegucigalpa, Honduras.

fomenta principalmente la formación de asociaciones para la explotación de la tierra y se trata de evitar el minifundio, con el propósito de obtener niveles adecuados de productividad; asimismo se regula la renta de la tierra y el uso de las aguas.

Congruente con el programa de reforma agraria, se fomenta una política de desarrollo regional, orientada a la satisfacción de las necesidades concretas de cada región, con especial preocupación por el desarrollo de la costa atlántica del país.

En la producción se asigna primera prioridad a la agricultura para consumo interno, al desarrollo agroindustrial, al uso de técnicas intensivas de mano de obra y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia.

En materia social se procura brindar posibilidades reales para el mejoramiento del nivel de vida mediante una política que tienda a eliminar el desempleo, haga efectivo el derecho a la vivienda, la salud, la seguridad social, el transporte colectivo y la educación, entre otros bienes y servicios. Finalmente, se propone la realización de una reforma profunda a la administración pública, con el objeto de racionalizar sus funciones, mejorar la eficiencia y poner en operación un sistema de planificación que haga viable y asegure la ejecución del programa de inversiones públicas en las áreas económica y social.

Entre las orientaciones de corto plazo, cabe mencionar: el saneamiento de las finanzas públicas mediante el fomento del ahorro y mayores niveles de tributación; el incremento de la eficiencia y productividad del sector público y una política de mayor selectividad en las inversiones; la lucha contra la inflación, mediante un manejo adecuado no sólo del gasto público, sino de las políticas de precios y salarios, así como el fomento de la oferta productiva.

En relación con el sector externo, se comprometen esfuerzos importantes para elevar y diversificar las exportaciones, racionalizar las importaciones y movilizar el financiamiento externo neto; se procura que la política monetaria y crediticia sea menos expansiva y orientada principalmente al financiamiento de las actividades prioritarias de la política económica nacional.

#### f) *Panamá*

Aunque al parecer con menor intensidad que el resto de los países del Istmo, la crisis económica afectó también a la economía panameña. Ese fenómeno, unido a los cambios de dirección política del gobierno, se reflejaron también en la planificación, aun cuando con características un tanto diferentes de las de aquéllos, debido a las particularidades de la economía y de la propia organización del sistema de planificación. Así, debe tomarse en cuenta, como ya se comentó, que dentro del Ministerio de Planificación y Política Económica —que posee alta jerarquía dentro de la organización administrativa del Estado— se encuentran las funciones de presupuesto, así como el área propiamente financiera. Por consiguiente, en el caso particular de Panamá, los cambios más importantes se observan, en el ministerio aludido, en el acento que se pone a las tareas del área real y financiera.

En cuanto a la expresión formal de la planificación, concretada en la elaboración de planes y estrategias, a partir de 1980 se observa una interrupción y

### 3. Apreciaciones de los efectos de la crisis sobre los sistemas de planificación

#### a) *Los desequilibrios financieros, en especial en las finanzas públicas y el sector externo*

En la medida en que se fueron agudizando los desequilibrios fiscales y de balance de pagos, así como al agravarse las presiones inflacionarias, la política económica gradualmente se fue concentrando en la atención de los problemas de corto plazo, vinculados con el área financiera. Los sistemas de planificación que participaron en el tratamiento de estos temas obviamente fueron los que lograron mantener o aun ganar importancia. En cambio, otros que permanecieron al margen del diseño de la política económica de la coyuntura se debilitaron y cedieron el paso a los organismos tradicionalmente relacionados con la política financiera.

Desde otro punto de vista, las políticas de ajuste, derivadas de los acuerdos celebrados con el FMI para enfrentar la crisis, a veces se acompañaban de orientaciones conceptuales que tendían a transferir el papel de protagonista del desarrollo a la actividad privada y llevaban implícita una erosión de las acciones tradicionalmente confiadas a los organismos de planificación, como es la programación de la inversión pública. De esa manera, la acción estatal se fue centrando prioritariamente en la resolución de los problemas financieros —frecuentemente sin la presencia de los organismos de planificación— y se postergaron los objetivos de desarrollo y transformación.

Junto a otros efectos, que se examinarán más adelante, los cambios en las circunstancias que predominaron en los años transcurridos del presente decenio fueron planteando a los sistemas de planificación dilemas sobre cómo racionalizar la coyuntura con orientaciones de mayor alcance. Ante tal situación, se registraron, con diferencias de grado, tres tipos de respuesta de los organismos de planificación:

i) Algunas oficinas de planificación continuaron orientando sus esfuerzos al mediano plazo, tradicionalmente vinculados al área real de la economía, y tuvieron una injerencia reducida en la formulación de la política económica de corto plazo. No obstante, en la expresión formal de los planes se contemplaba el objetivo de la estabilización financiera, pero sin asignar prioridad a las metas o sin tener en cuenta las contradicciones posibles entre éstas;

ii) Otras intervinieron en forma creciente en el diseño de las políticas de estabilización y ajuste, con resultados diferentes (El Salvador y Panamá). Pero, como consecuencia, se ha ido debilitando paulatinamente la atención a los problemas del área real de la economía, y

iii) Por último, en Nicaragua, la planificación participó en la definición de la política económica de corto plazo e influyó en ella de manera de que se diera preferencia a una acción congruente con los lineamientos de mayor perspectiva temporal en el área real de la economía. En este caso, se subordinaron quizá exageradamente los objetivos de estabilidad frente a los del área real, tendiendo



### c) *Control más riguroso de la política de endeudamiento externo*

Uno de los efectos de la crisis fue el de realzar el papel de la política de endeudamiento externo en el marco de la política económica global. Este factor presentó una nueva dificultad para la planificación, dado que cuanto más se requiere actuar con rigurosidad para definir la política de endeudamiento, mayor deberá ser la participación de la planificación como ente "racionalizador" a nivel macroeconómico.

En la práctica, la presencia de la mayoría de las oficinas de planificación en los procesos de renegociación y en el control y administración de la deuda externa ha sido débil, con excepción de Panamá, y en menor grado Nicaragua. En muchos casos, los países que han seguido intensos procesos de renegociación no han logrado mejorar sus condiciones con una óptica de mediano y largo plazo. Así ocurrió especialmente en los casos de Costa Rica y Nicaragua, puesto que los períodos de gracia y demás condiciones pactadas resultaron, a la postre, insuficientes, dada la evolución de sus economías, y debieron afrontar una situación más rigurosa que la previa.

La falta de liquidez internacional causó también que, progresivamente, otros actores importantes de origen externo influyeran cada vez más en las definiciones de la política económica interna, o al menos las indujeran por el peso de las circunstancias; tal es el caso de algunas fuentes financieras oficiales, así como de la banca internacional. Las nuevas modalidades del relacionamiento externo a que ello ha dado lugar debilitaron, de alguna manera, el control del Estado y, consecuentemente, de la planificación sobre el destino del financiamiento externo.

### d) *El panorama de incertidumbre*

En el caso de economías tan abiertas al exterior como las del Istmo Centroamericano, parte de la actividad de la planificación —la relacionada con la elaboración de imágenes objetivo y pronósticos— siempre ha estado sometida a una gran incertidumbre sobre el comportamiento de algunas variables determinantes. La crisis agrava la dificultad de definir metas, bajo el supuesto del comportamiento determinado de un conjunto de variables.

En efecto, la crisis actual ha provocado un cambio sustancial en los parámetros y conceptos que tradicionalmente se manejaban, en medio de un panorama mucho más complejo que el del pasado: la dependencia externa tradicional se ha distorsionado aún más por un cúmulo de otros factores, entre los que destacan el problema agudo del financiamiento externo y la perspectiva incierta de la situación económica internacional. A lo anterior podría agregarse el desenlace imprevisible de las tensiones políticas y sociales que existen en la subregión. Todos esos elementos, combinados, acentúan el panorama de incertidumbre tanto para el corto como para el mediano plazo.

De ahí que los organismos que continúan basando su acción en proyecciones que concluyen en metas cuantitativas hayan quedado cada vez más marginados de la realidad. En cambio, en los sistemas de planificación en que se han ensayado nuevas modalidades, precisamente para programar en tiempos de crisis e incertidumbre (la llamada "planificación situacional" o "planificación

momento. En otros, sin embargo, se respondió con posiciones defensivas a los argumentos tendientes a reducir la importancia relativa del Estado en la economía, y se reavivó así la polémica y se polarizaron aún más las posiciones en torno a temas como el papel que le corresponde al Estado en una economía y el que le corresponde a la planificación.

El debate ha sido hasta ahora relativamente estéril, pero de alguna manera ha tendido a debilitar a algunos organismos de planificación, primero, al haber desviado su atención para defenderse de los embates de los grupos sociales que los acusan de "dirigistas" y, segundo, porque la realidad superó la teoría y las economías no evolucionaban conforme a "recetas" preconcebidas, sino en función de la dinámica de las circunstancias. Así, no obstante que varios organismos internacionales insisten en que las economías centroamericanas deben "abrirse" al comercio internacional, de hecho éstas se están "cerrando" a causa de la escasez aguda de divisas y a que, pese a los esfuerzos por estimular la inversión privada, ésta ha descendido a menos de la mitad de los niveles registrados a finales de los años setenta. En todo caso, la renovada fuerza de este debate conceptual y la polarización creciente en torno a posiciones un tanto doctrinarias vino a complicar el ya de por sí confuso panorama en que se desenvolvió la acción planificadora estatal.

#### **g) *El reordenamiento de los objetivos***

Ante las tendencias provocadas por la crisis, los gobiernos han debido replantear sus prioridades. Así, los objetivos del pasado de alcanzar un crecimiento sostenido y significativo dentro de un concepto de mayor equidad y menor dependencia externa, se sustituyeron por las preocupaciones de moderar los efectos depresivos o evitar el deterioro provocado por aquélla.

Así, ante el imperativo de dar solución a los desequilibrios financieros, fue preciso modificar los objetivos de la política económica y, en consecuencia, varió el enfoque de la planificación. De esta manera, los esfuerzos vinculados a los objetivos de mediano plazo en el área real de la economía fueron perdiendo gradualmente pertinencia frente a los que se ha debido desplegar para superar los obstáculos coyunturales.

Sin embargo, cabe destacar que, con diferencia de grado, en la mayoría de los países de la región ha existido preocupación por solucionar los problemas del área real, en especial el alimentario y el creciente desempleo urbano. Por lo tanto, el logro de mayores niveles de empleo ha sido uno de los objetivos de primer orden, aun por encima de otros también considerados prioritarios.

En el último bienio, algunos países han puesto en práctica programas orientados a amortiguar los efectos de la crisis y las políticas de ajuste sobre el bienestar de la población. Así, por ejemplo, en 1983 se impulsó en Costa Rica un Plan Nacional de Compensación Social y en Honduras se asignó primera prioridad a los programas nacionales de granos básicos y de vivienda rural. Estas iniciativas contaron con la amplia participación de las oficinas de planificación, cuando no surgieron de su seno.

Sin embargo, en términos generales, el reordenamiento de objetivos de la política económica a que la crisis dio lugar rebasó las posibilidades de la planificación en la mayoría de los países para formular propuestas globales y congruentes.

intereses, dio origen a otras dificultades. Esos planes formales no siempre reflejaban la voluntad plena de los gobiernos de impulsarlos o su capacidad de ejecutarlos. Asimismo, la presencia constante de grupos nacionales de presión, así como de intereses ajenos a la región, condicionaron la toma de decisiones en materia de política económica y social y restringieron las posibilidades de formulación y ejecución de estrategias y proyectos.

Por otra parte, la visión del desarrollo y el enfoque de los procesos económicos en que se basaban las políticas de financiamiento y cooperación de algunos organismos bilaterales y multilaterales constituyeron, en muchos casos, ingredientes que también restaron autonomía al sistema de planificación en el diseño y la ejecución de las estrategias y los planes de desarrollo, si bien en ocasiones ello sirvió también para fortalecerlos, al asignarles un papel en la contratación de los recursos externos.

Desde el punto de vista económico y dado el alto grado de apertura de las economías del Istmo, se podría señalar como uno de los principales factores condicionantes de la planificación el control escaso que tienen las autoridades centroamericanas sobre la demanda externa, variable principal que explica su funcionamiento. Este elemento autónomo, frecuentemente inestable (en términos de precio y volumen) introduce un grado de incertidumbre tal en la práctica del proceso de planificación, que dificulta el establecimiento de metas confiables y a veces desvirtúa los esfuerzos de cuantificación de algunos instrumentos de orientación, como los planes de mediano plazo.

Finalmente, la capacidad técnica de estos organismos varió mucho en el tiempo y de un país a otro. En algunos casos, se logró la concentración de recursos técnicos importantes en un organismo de planificación con la motivación y el liderazgo adecuados como para influir en la toma de decisiones. En otros, las oficinas de planificación mostraron deficiencias técnicas intrínsecas. Aun cuando en algunas se dispuso de recursos técnicos aceptables, no siempre se logró establecer sistemas adecuados de comunicación entre éstas —que a la postre se convirtieron en una especie de “enclave tecnocrático” —y los cuadros de decisión en los gobiernos.

En síntesis, la planificación, en la mayoría de los países centroamericanos, se ha desenvuelto, al parecer, entre grados de acción mucho más reducidos que los observados en el resto de América Latina.

Hasta fines del decenio pasado, la planificación presentaba las siguientes características: constituía un imperativo para el sector público y sólo la consideraban indicativa los demás agentes económicos; era totalizante, ya que pretendía planificar todos los sectores en los que se desglosaba la realidad global; no analizaba suficientemente las realidades particulares de los sectores productivos de bienes y servicios; era insuficientemente participativa; en ocasiones, su viabilidad política y económica resultaba limitada; se centraba principalmente en el área real de la economía y consideraba escasamente las variables financieras, a excepción de los aspectos fiscales, que por lo general inclusive se tomaban en cuenta en la planificación operativa anual. Por otro lado, los sistemas de planificación generalmente carecían de los elementos constitutivos necesarios como sistemas de información, de conciliación de planteamientos y de consulta y participación orgánicas.

países para elaborar proyecciones y planificar a mediano plazo<sup>54</sup> se sumaron, en los últimos años, las contracciones del sector externo a causa de crecientes medidas proteccionistas que daban lugar a dudas respecto de la estabilidad de la economía internacional y más bien reflejaban profundas transformaciones de ésta, lo cual hasta ahora ha transmitido escaso dinamismo a la periferia. Realmente, en ésta ha recaído, en forma desproporcionada, gran parte del costo del ajuste, en un intento por amortiguar los efectos de la crisis.<sup>55</sup>

La profundidad y persistencia de la crisis vienen exigiendo respuestas inmediatas que ni las instituciones tradicionalmente vinculadas con el manejo de la política de corto plazo logran plantear. La brecha externa crónica se vuelve un problema sumamente crítico. La manifestación financiera de la crisis, especialmente la escasez de divisas, obliga a dar mayor importancia al financiamiento externo e induce, por un lado, a que los gobiernos reciban créditos sin mayor evaluación de los proyectos que los respaldan. El análisis de prioridades se ha venido concentrando principalmente en el criterio para obtener divisas y ha dejado en un segundo plano las consideraciones sobre la congruencia de los proyectos con los objetivos nacionales de más largo aliento.

Por otra parte, la urgencia de contar con crédito externo conduce a dar mayor importancia a las fuentes financieras bilaterales y multilaterales y, con ello, a incrementar su influencia y sus posibilidades de condicionar la política económica, en algunos casos no sólo en cuanto al uso y destino de los recursos, sino también a la formulación de medidas de política económica y social, con escasa o nula vinculación con los financiamientos otorgados.

En este marco, las economías centroamericanas se vuelven más vulnerables y se reduce el margen de maniobra en la ejecución de las políticas económicas nacionales; la búsqueda y el logro de coordinaciones y consensos en materia de política económica y social se dificultan aún más de lo tradicional.

La falta de orientaciones y planteamientos que se observa en la mayoría de los países ha suscitado el debate interno y ha propiciado el surgimiento de iniciativas dispersas provenientes de diversos grupos sociales y, en muchos casos, la adopción de una política de ajuste y planteamientos no siempre congruentes con las realidades nacionales. Así cobraron fuerza en forma espontánea estrategias en que se insistía en aspectos aperturistas, que buscaban la manera de establecer una mayor vinculación con los mercados internacionales, en contraposición con la búsqueda y la consiguiente formulación de posibles propuestas para reactivar los mercados internos.

Por otra parte, en algunos casos esta situación condujo a que la planificación perdiera, hasta cierto punto, su función de legitimar la acción del sector público ante la sociedad, al acentuarse la crítica de algunos grupos empresariales a la planificación y la intervención del Estado en la economía, así

<sup>54</sup>Habitualmente, en las proyecciones escasamente se tomaban en cuenta los ciclos económicos y los técnicos, como por ejemplo, los agrícolas, y se consideraba poco la capacidad de ejecución nacional y las restricciones internacionales en los desembolsos de crédito, así como otros factores tales como los efectos aleatorios del clima.

<sup>55</sup>Sobre este aspecto, véanse los trabajos de Keith Griffin, *Notas sobre los problemas actuales de la economía mundial*, y de Robert Boyer, *La crisis de la planeación y/o ¿La planeación como apoyo para salir de la crisis?*, presentados en el seminario internacional: *Planeación en Tiempos de Crisis*, realizado en la ciudad de México del 26 al 28 de julio de 1984.

En el caso particular de Nicaragua, en los últimos años la planificación ha adquirido mayor pertinencia ante la grave situación de conflicto y crisis económico-financiera que vive el país. En este sentido, el Ministerio de Planificación ha orientado sus esfuerzos al desarrollo de nuevos instrumentos y metodologías de planeación antes no utilizados en Centroamérica: el uso de balances de mano de obra, insumos materiales y recursos financieros, mecanismos que amplían la participación popular, tanto en los ámbitos nacional y regional como a nivel sectorial y de empresa, sobre todo en la denominada "área de la propiedad del pueblo". La formulación de programas por productos, que comprenden las diferentes etapas de producción primaria, transformación industrial y comercialización, es otro de los mecanismos, en este caso de tipo operativo, introducido en el sistema de planificación de Nicaragua. Sin embargo, aun en este caso, en el sistema de planificación se ponen de manifiesto deficiencias, no obstante su ubicación jerárquica en el contexto institucional y el respaldo político obvio que se le brinda.

En síntesis, prácticamente en todos los sistemas de planificación se reflejó algún grado de reconocimiento de que las técnicas e instrumentos utilizados en el pasado —cuya eficacia inclusive se puso en duda para épocas "normales"— no son adecuados ante las circunstancias presentes. Se hizo el intento de insertar muchos de esos sistemas en la problemática coyuntural, pero no siempre para buscar la manera de armonizar el corto plazo con algunas orientaciones —explícitas o implícitas— de mayor aliento. También se reconoció, de manera general, que las formas de actuar tradicionales eran poco satisfactorias para la problemática actual. Ese reconocimiento podría constituir el punto de partida para que dichos sistemas se adapten al cuadro radicalmente distinto de circunstancias que hoy enfrenta la subregión.

#### 4. Algunas lecciones

En las experiencias que se comentan en las páginas precedentes se releva que los sistemas de planificación que gozan de mayor pertinencia en sus respectivos países lo han logrado básicamente gracias a su presencia en las instancias gubernamentales que toman decisiones en materia de política económica y, sobre todo, mediante el esfuerzo que se ha realizado para armonizar intereses dentro del sector público y entre éste y los demás actores de la sociedad. Así, los ministerios u organismos que participan en la formulación del presupuesto, la programación financiera, la negociación del financiamiento externo o la asignación de prioridades para el gasto público, siguen teniendo una actuación preponderante en sus respectivos gobiernos. De ello no hay que deducir que estos ministerios deban centrar su actividad en el manejo de la coyuntura; debe, más bien, inferirse que entre el cúmulo de responsabilidades que ellos desempeñan no debería excluirse la temática de corto plazo, sino más bien conciliarla con alguna orientación de mayor alcance.

En segundo lugar, la propia política de ajuste o estabilización, ya sea que se haya adoptado por la fuerza de las circunstancias o en virtud de arreglos formales con el Fondo Monetario Internacional, lejos de aislar a los organismos de planificación, crea posibilidades de fortalecer su actuación. La política de recorte

## Capítulo III

# LA RECESION ECONOMICA INTERNACIONAL, LA PLANIFICACION Y LA GESTION ECONOMICA EN EL CARIBE ANGLOPARLANTE

### Prólogo

El fomento del crecimiento y la eficiencia es el objetivo primordial de la planificación, la formulación de políticas y la gestión económica en los países del Caribe. Estos objetivos revisten vital importancia durante la grave crisis actual que la mayoría de los países han venido experimentando debido a factores externos. La recesión internacional no sólo ha continuado mermando la demanda de las principales exportaciones, sino que el deterioro de la situación fiscal y de divisas ha afectado también los programas de inversión pública y ha creado problemas en el servicio de la deuda.

Todos los gobiernos reconocen la gravedad de la situación y han tomado medidas para acelerar el proceso de ajuste y de recuperación. Están firmemente decididos a colmar las esperanzas de pleno empleo y de mejores niveles de trabajo y de vida.

Este documento se redactó por la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. En ella se examinan los efectos de la recesión internacional y los métodos empleados por los países para encarar sus consecuencias más severas. Contiene, además, las opiniones de las organizaciones regionales más importantes acerca del papel que pueden tener la planificación y la formulación de políticas en el ajuste de las economías y la recuperación de una senda de crecimiento sostenido y equitativo.

La Dirección de Programas de Investigación del ILPES preparó el presente documento con la colaboración del señor Swinburne Lestrade y la cooperación de la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe. En él se procuró recoger todas las experiencias del Caribe angloparlante. Sin embargo, debido a la falta de materiales adecuados, hubo que omitir algunos casos.

## Introducción

En este capítulo se procurará analizar la magnitud con que la recesión internacional de 1980-1982 repercutió sobre la política y la planificación económica en el Caribe. El análisis se ocupará sobre todo de los casos de Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago y los países de la OECO. Se aprovechará la oportunidad de estudiar formas posibles de otorgar asistencia externa a los países de la OECO en materia de planificación y gestión económicas. Se formularán algunas observaciones sobre el concepto del ajuste en cuanto se refiere a los países del Caribe.

La planificación económica se ha desarrollado y realizado en forma diferente dentro de la región de la CARICOM. Desde la Segunda Guerra Mundial, se puede decir que sólo Barbados y Jamaica han desplegado esfuerzos sistemáticos para elaborar un documento de planificación que refleje la totalidad de las estrategias y objetivos de política de los países dentro de un marco de largo plazo. En Trinidad y Tabago, donde se han elaborado tres planes quinquenales, se suspendió dicha planificación a largo plazo a mediados de la década del 70, pero actualmente se despliegan nuevos esfuerzos. En la mayoría de los países, la planificación se entiende como el manejo coordinado de las políticas públicas.

Una de las conclusiones que se desprenden del presente estudio es que se torna algo difícil relacionar las circunstancias internacionales con el logro o incumplimiento de los objetivos y metas macroeconómicos convenidos. Esto exige que la atención se centre en las exposiciones anuales formuladas por los Ministros de Hacienda sobre las propuestas económicas y financieras de sus países durante un período de 12 meses. Las presentaciones anuales del presupuesto constituyen el documento de planificación principal para los países y su análisis es fundamental para comprender los objetivos de crecimiento macroeconómicos y sectorial y evaluar las respuestas cambiantes y los ajustes a las vicisitudes de las situaciones económicas nacionales e internacionales.

Inherente a esto está además el hecho de que como los períodos de planificación son tan breves, es algo más difícil determinar en forma bien precisa hasta qué punto los cambios aparentes de política son la consecuencia de acontecimientos internacionales.

En todo caso, sería difícil establecer una relación precisa entre política económica y progreso en los países respectivos y la recesión económica internacional. El establecimiento de tal relación posible exigiría un tratamiento más cuantitativo del tema del que se puede hacer en la presente exposición. Incluso en situaciones donde existieron los documentos de planificación, las situaciones objetivas en los países de la CARICOM, es decir, básicamente las de

Las similitudes citadas valieron en mayor o menor grado para todos los Estados miembros de la CARICOM.

Para contrarrestar los efectos descritos, en las medidas de ajuste empleadas por los países del Caribe se incluyeron medidas de política dirigidas a la recuperación del equilibrio externo e interno. Entre las primeras, figuraron la mayor orientación hacia la exportación de la actividad productiva; la reducción de los déficit en cuenta corriente mediante la devaluación de la moneda y la presupuestación de las importaciones y un gran endeudamiento externo. Las otras significaron la disminución del gasto en servicios sociales; rebajas de los subsidios a los consumidores y una política monetaria restrictiva. En algunos casos, se sumaron a estas medidas la liberalización económica, una política deliberada de fomentar la empresa privada y enfoques más concertados y sistemáticos de gestión macroeconómica y de manejo de la política económica.

Aparte de las medidas de ajuste adoptadas, debe reconocerse la existencia de problemas a más largo plazo, a saber:

i) Todos los países encaran el problema de su transformación estructural a largo plazo, es decir, la necesidad de introducir un cambio más fundamental en las estructuras y modalidades de producción existentes y en los arreglos comerciales e institucionales, de forma que pueda conseguirse el crecimiento económico sostenido y el mejoramiento constante de los niveles de vida. Las medidas de ajuste que necesitan fundamentalmente los países del Caribe son las que se refieren a este plazo más largo, mientras que las que los países han tenido que aplicar como respuesta a la crisis deben considerarse sólo como el comienzo de un proceso sistemático de ese ajuste estructural;

ii) La índole de las políticas económicas aplicadas por los países durante las décadas de 1960 y 1970 ha sido un determinante importante de la naturaleza y magnitud del ajuste que se ha precisado a comienzos de esta década;

iii) Dada la naturaleza abierta y dependiente de sus sistemas socioeconómicos, las opciones de planificación y de política para el ajuste son limitadas. En los países más pequeños de la OECO las opciones de planificación y de política son aún más limitadas; aunque se estime por una parte que los arreglos a nivel de bancos centrales los protegen de algunos de los posibles estragos de la recesión internacional, por otra, estos arreglos restringen el margen de maniobra en materia de políticas;

iv) Es inevitable que el ajuste de corto o más largo plazo tenga una dimensión regional. Esto deriva de los arreglos de mercado común, los que eliminan, en gran medida, de la esfera de la toma de decisiones nacionales las acciones relativas al comercio exterior y la protección. La decisión de Nassau<sup>57</sup> traduce la determinación encomiable de parte de los gobiernos del Caribe de ceñirse a los requisitos del ajuste, aunque habría cabido esperar que algunas de sus decisiones sobre comercio intrarregional hubieran sido examinadas en forma más cabal y tomadas en forma menos precipitada.

<sup>57</sup> Véase, Jefes de Gobierno de los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), *The Nassau Understanding, Structural Adjustment and Closer Integration for Accelerated Development in the Caribbean Community*, Nassau, 4 a 7 de julio de 1984.



4.7%, lo que reflejó una menor contribución de los sectores más importantes del país: el azucarero y el turístico. En 1981 el índice de precios al por menor registró un pequeño aumento con respecto a los niveles de por sí elevados registrados en 1978 y 1980 (13.1% y 14.4%, respectivamente). El gobierno experimentó una reducción drástica de sus excedentes en cuenta corriente con un aumento del déficit fiscal global. El nivel del endeudamiento externo en 1981 fue casi el doble del de 1980. Debido a ello, se elevó la deuda nacional en 190 millones de dólares de Barbados en 1981. Los pagos del servicio de la deuda externa aumentaron en 1981 a 11.9 millones de dólares de Barbados, es decir, el equivalente a 1.4% de los ingresos en cuenta corriente.

En 1981 el balance de pagos del país sufrió presiones intensas. El balance negativo en cuenta corriente aumentó considerablemente —de 54 millones de dólares de Barbados en 1980 a 201 millones de dólares de Barbados en 1981. El azúcar, principal exportación del país, se vio afectada por una menor producción, un mercado mundial azucarero deprimido y la depreciación de la libra esterlina, moneda en la que se expresa el precio del azúcar exportada. Los ingresos por concepto de turismo se vieron afectados por condiciones deprimidas en los principales países industriales, que constituyen los mercados principales para el sector turístico del país.

### iii) *Medidas de política 1982-1984*

El gobierno de Barbados obtuvo un financiamiento a mediano plazo de 50.5 millones de dólares para su balance de pagos, en virtud del plan del Fondo Monetario Internacional destinado a compensar los déficit de exportación y consiguió un empréstito a tres años plazo con el Fondo, que abarcó hasta mayo de 1984. Este acuerdo brindó el marco para la política monetaria y fiscal del país durante el período.

La política fiscal y monetaria incluyó:

- La reducción del gasto de capital en valores nominales y reales y la decisión deliberada de apoyar exclusivamente los proyectos en marcha o aquellos que ya estaban recibiendo apoyo institucional;
- El control estricto del crecimiento del gasto corriente mediante la modernización de los servicios públicos;
- Controles sobre el crédito y las compras a plazo para frenar la salida de divisas, que en caso contrario redundarían en un mayor gasto interno;
- Disminución del diferencial entre las tasas de interés nacional e internacionales, a fin de reducir la salida de capital para fines especulativos y de otra índole;
- Un fuerte respaldo del sector público a la restricción en materia de salarios;
- La imposición de nuevas medidas tributarias.

En 1981 y 1982, el Banco Central aplicó una política de controles de crédito selectivos y las tasas de interés estuvieron a la par con las tasas internacionales a fin de evitar el fomento de créditos comerciales negativos o la repatriación de utilidades. Asimismo, el Banco Central comenzó a prestar mayor asistencia a los sectores que tenían dificultades, en especial el azucarero y el manufacturero; entre las medidas de apoyo del Banco Central se incluyeron políticas de redescuento, sistemas de apoyo a los precios y garantías a los créditos de exportación.

economía fue incapaz de mantener niveles de actividad económica o generar la actividad del sector privado. Esta situación se volvió extremadamente difícil debido a la escasez paralizante de divisas.

El deterioro económico de Guyana se había iniciado desde mediados de la década de 1970 y se hallaba en una etapa avanzada en 1980. La recesión económica internacional tuvo el efecto de hacer más difícil las tentativas, de parte del gobierno, de comenzar a ajustarse al deterioro económico. El azúcar y la bauxita, principales generadores de ingresos de exportación, al disminuir su producción tuvieron un mal rendimiento en mercados internacionales débiles. La declinación económica estaba tan avanzada en Guyana que condujo a un cambio de filosofía y estrategia económicas destinadas a mejorar la situación económica del país.

No cabe duda de que las opciones de ajuste fueron difícilísimas, pues los niveles de consumo ya eran muy reducidos y nuevas reducciones para mantener la inversión sólo habrían significado costos sociales y humanos severísimos.

#### ii) *Estrategia económica a comienzos de la década de 1980*

La estrategia económica que se aplicaba a comienzos de esta década tenía como objetivo lograr la autosuficiencia económica. Se le iba a conceder prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas en materia de alimentos, vesturio y vivienda, así como al socorro de los más pobres y más postergados de la sociedad. El programa principal tenía algunos objetivos claramente definidos. En forma genérica se hacía hincapié en las esferas de la agricultura (incluidas las pesquerías), las manufacturas y la industria, y los sectores sociales de salud, vivienda y educación; sus objetivos concretos eran completar o acelerar los proyectos en marcha, reiniciar las obras que se habían suspendido y reacondicionar y mejorar las instalaciones existentes.

El programa iniciado en 1980 estaba destinado a detener el deterioro de la economía, estimular el crecimiento económico y recuperar el equilibrio del balance de pagos. El programa comprendía una estrategia global de políticas de desarrollo y acciones concretas destinadas a determinados sectores. La estrategia de desarrollo global incluía la supresión de las distorsiones de precios, el mejoramiento de la productividad de la mano de obra, mayores rendimientos agrícolas, y el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno y los sectores privados, en particular mediante la eliminación de obstáculos que entorpecían la iniciativa privada. Se desplegaron esfuerzos orientados a mejorar el crecimiento basado en la buena ejecución del programa de inversión del sector público. Las políticas sectoriales se referían al aprovechamiento y conservación de los recursos energéticos, el fomento de las exportaciones, sobre todo las de azúcar, arroz, pesqueras, madera, bauxita/alúmina y manufacturas no tradicionales; la racionalización de las políticas de fijación de precios y el mejoramiento de la eficiencia organizativa y gerencial. Además, la estrategia incluía medidas para movilizar los recursos internos, mayor control de los gastos, mayor productividad y producción y ajuste de las tasas de interés.

#### iii) *Comportamiento económico 1980-1982*

La economía experimentó una merma de los volúmenes exportados y de la relación de intercambio entre 1980 y 1982.

inversión pública, reduciéndola a un 75% del nivel presupuestado, lo que significó en valores reales una disminución de alrededor de un tercio.

La situación monetaria, y en particular, el rápido crecimiento del crédito en el período 1980-1982, reflejan en gran medida el deterioro del comportamiento del sector gubernamental. Durante el período 1980-1982, el crédito se expandió con rapidez a medida que el sector público recurría al sistema bancario para financiar alrededor de dos tercios de sus déficit global.

La combinación de déficit elevados del sector público y la creciente dificultad para importar condujo al aumento de la tasa de inflación durante el período de 1980-1982. La tasa inflacionaria, medida por el índice de precios al consumidor, era de 13% en 1980, dada la apertura de la economía que refleja en parte los movimientos de precios internacionales y de 22% en 1981, los que refleja el efecto conjunto de la devaluación, los impuestos adicionales al consumo y el reajuste de varios artículos sujetos a control de precios a principios de 1981. En 1982, el IPC volvió a subir en 20%, es decir, muy por encima del nivel de la inflación internacional, pues la penuria de divisas condujo a la escasez cada vez mayor de productos básicos.

#### iv) *Revisiones que se introdujeron a la estrategia económica*

A fines de 1981 se tornó evidente que, para encarar el deterioro constante de la economía, había que ampliar y fortalecer el programa económico. Por tanto, el gobierno adoptó en 1982 un programa destinado a mejorar la eficiencia de la producción, mediante el fortalecimiento y la racionalización de la gestión del sector público y la limitación de sus actividades a aquellas que pudiera manejar en forma eficiente, estimulando la expansión del sector privado, descentralizando las funciones del sector público y racionalizando los controles y el marco regulador. Las medidas principales del programa fueron:

- suscripción de un acuerdo de sociedad con una empresa extranjera en la industria de la bauxita;
- reducción del ámbito de actividades de la *Junta del Arroz* de Guyana, la adopción de una política de fijación de precios del arroz para mantener precios aducados para los productores y la revisión de los acuerdos de comercialización del arroz para asegurar rendimientos óptimos para los productos y la economía;
- ajuste de las remuneraciones, para atraer y retener a los técnicos en el sector agrícola, el fortalecimiento de las instituciones agrícolas regionales y la revisión de las políticas de tenencia y propiedad de la tierra;
- medidas para ampliar el sector manufacturero, en particular para las exportaciones, incluida la adopción de un código global de inversiones, concesiones tributarias a las importaciones, asignación prioritaria de divisas y establecimiento de un consejo mixto de exportaciones público/privado;
- limitación de las empresas públicas en el sector manufacturero a las actividades existentes, fortalecimiento de la administración de las empresas del sector público mediante acuerdos de sociedad en materia de tecnología y comercialización, y participación en el capital de empresas extranjeras y del sector privado en las empresas existentes del sector público;

arreglos oportunos para conseguir insumos importados absolutamente necesarios para el sector productivo, es difícil que el comportamiento de la economía en 1984-1985 sea mejor que el de 1983 en valores reales. Las perspectivas para 1984-1985 se ven afectadas también por la concertación de un programa con el FMI que podría influir en la disponibilidad de asistencia externa adicional proveniente de organismos multilaterales. Se necesita la afluencia externa de capital para contar con recursos de inversión en materia de rehabilitación a fin de completar aquellos proyectos abandonados transitoriamente por falta de fondos nacionales de contraparte y suministrar el capital de operaciones para las empresas productivas.

### c) *Jamaica*

#### i) *Planificación y las estrategias formuladas*

Antes del plan de desarrollo 1978-1982, Jamaica tuvo tres planes de desarrollo, pero durante su ejecución las condiciones variaron en forma tan espectacular que las pautas de gastos y el financiamiento de estos programas no pudieron cumplirse como se había establecido en los documentos de planificación.

El plan de desarrollo quinquenal de 1978-1982 tuvo los siguientes objetivos:

- Consolidación y desarrollo de una economía mixta en la que el Estado poseyera o controlara las industrias básicas de la economía, dejando amplio margen para la iniciativa y la participación del sector privado.
- Suministro de un abastecimiento adecuado y una distribución eficaz y equitativa de los bienes indispensables a la población.
- Fomento de la justicia social, la igualdad social y económica y de las formas participativas en la sociedad.
- Conciliación de la planificación espacial y física con los objetivos del desarrollo comunitario, el desarrollo rural y el desarrollo regional equilibrado.
- Diversificación de la política de relaciones exteriores, tanto sobre una base bilateral como mediante esfuerzos bilaterales permanentes.

El advenimiento de un nuevo gobierno en Jamaica hacia fines de 1980 provocó un vuelco fundamental de la filosofía y la estrategia económicas. La reacción del nuevo gobierno frente a la situación económica internacional quedó reflejada en un conjunto de arreglos negociados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante el período 1981-1982.

El conjunto de medidas incluía medidas de financiamiento y de ajuste. El gobierno procuró aumentar los empréstitos externos y aplicar una serie de medidas de ajuste vinculadas con los acuerdos de apoyo del FMI, destinadas a conseguir el incremento rápido y sustancial de los ingresos de divisas y a iniciar los ajustes de las políticas industrial y agrícola, a fin de sentar las bases para la expansión de la capacidad productiva, con el aumento concomitante de las oportunidades de empleo.

dólares en 1980 a 423.8 millones de dólares en 1983 y el ingreso fiscal disminuyó de 334 millones de dólares jamaquinos en el ejercicio financiero 1980/1981 a 188 millones de dólares jamaquinos en 1982/1983.

#### *Aumento de las remesas de utilidades e intereses al exterior*

Las salidas de ingresos netos invertibles fueron en promedio un 25% de los ingresos totales durante el período 1981-1983.

#### *Entradas netas de capital*

Los empréstitos oficiales netos pasaron de 65.7 millones de dólares en 1979 a 446 millones de dólares en 1983. Estos empréstitos masivos fueron necesarios para contrarrestar los déficit siempre crecientes en la cuenta corriente, pero inclusive préstamos de esta magnitud fueron insuficientes.

### **Políticas internas y factores estructurales**

Las restricciones a las importaciones, el sistema cambiario y las políticas fiscales y monetarias figuraron entre los factores internos que incidieron en los precios de los bienes transados así como en la demanda y oferta agregadas.

Con el aumento del déficit comercial (438.5 millones de dólares en 1983) y la disminución de las reservas netas externas, el tipo de cambio oficial se mantuvo constante hasta 1983, mientras se hacían esfuerzos para controlar la inflación que era entonces muy elevada. La devaluación de 1983 tuvo el propósito de devolver un margen competitivo a los productores jamaquinos.

Como resultado del aumento del gasto público, el déficit del gobierno central aumentó a un 17% del PNB en el ejercicio financiero 1980/1981 y permaneció elevado durante los dos años siguientes.

Los factores estructurales sirvieron para explicar la tendencia al deterioro en la cuenta corriente. En las exportaciones de Jamaica predominan cuatro productos de importancia: bauxita, alúmina, azúcar y bananas, los que en conjunto representan aproximadamente 80% de las exportaciones totales.

El bajo nivel de crecimiento de la agricultura durante los últimos años provocó aumentos de las importaciones de productos básicos al disminuir la autosuficiencia agrícola del país. Las políticas destinadas a modificar la estructura productiva y la participación del sector privado en dichas actividades, como la nacionalización de fábricas o el uso de cooperativas, tuvo el efecto de desalentar las exportaciones agrícolas. Asimismo, el sector manufacturero no ha tenido una buena evolución en los últimos cuatro años.

#### *iii) Observaciones finales*

Los datos existentes parecen indicar que hubo graves repercusiones para la economía, emanadas de la recesión económica internacional, y la información con que se cuenta parece sugerir que a fines de 1983 el gobierno estaba en buenas condiciones para lograr prácticamente la totalidad de las metas de rendimiento económico, salvo las relativas a la cuenta de pagos externa. Sin embargo, tal vez sea demasiado pronto para poder hacer una evaluación definitiva del proceso de ajuste de Jamaica.

La política agrícola del país estaba motivada por dos preocupaciones fundamentales. En primer lugar, las necesidades de la sociedad en su conjunto se consideraron principalmente en la medida en que se relacionaban con el fomento del desarrollo económico global mediante el fortalecimiento del sector agrícola y el establecimiento de mayores lazos con el resto de la economía y el mejoramiento de la condición nutritiva de la población y de la conservación de los recursos naturales. La segunda se refería al bienestar de los agricultores.

Sin embargo, el programa económico y las políticas económicas vigentes en 1980-1981 no parecían orientados a ocuparse de los acontecimientos internacionales de entonces y estaban determinadas en gran medida por las vicisitudes de la situación del precio del petróleo y sus efectos sobre los ingresos gubernamentales y el balance de pagos. Asimismo, hay pocas pruebas disponibles que indiquen que se pensó en introducir cambios importantes de política como resultado del comportamiento deficiente de la economía en 1982. Sin embargo, en el presupuesto de 1984 se bosquejaban algunos objetivos de ajuste. Antes de la presentación del presupuesto de 1984, se había elaborado un documento de planificación importante titulado "The Imperatives of Adjustment: Draft Development Plan, 1983-1986".

Además, en 1983, el Banco Central había elaborado una serie de políticas monetarias y financieras y había introducido en octubre de ese año un sistema de presupuestación de las divisas cuyos objetivos principales eran:

- Reducir la tasa de disminución de las reservas en divisas;
- Lograr una mejor asignación de las divisas entre usos competitivos, dando prioridad a las importaciones de bienes de capital.

En el presupuesto de 1984 se conocen en forma explícita los imperativos del ajuste. Se ofreció un respaldo concreto a los objetivos y principios del plan provisional de desarrollo elaborado por el equipo de trabajo Demas. Dicho plan provisional ya había sido aprobado por la Comisión de Planificación Económica, que se había creado a mediados de 1983 para vigilar y orientar las estrategias económicas futuras del país. Los principales imperativos de la planificación que se adoptaron fueron:

- determinar el conjunto de bienes y servicios que pudieran producirse y si la estrategia de desarrollo debía estar orientada hacia adentro o hacia afuera;
- determinar las medidas que debían utilizarse para ocuparse de los problemas fiscales y de balance de pagos que surgieran;
- necesidad de contar con medidas que hicieran a la economía más competitiva, repartiendo, a su vez, el costo del ajuste en forma equitativa;
- identificar los criterios que debían utilizarse para ajustar el tamaño y la composición de los gastos de capital del gobierno a la reducción de los recursos financieros disponibles del sector público;
- determinar las clases de reformas necesarias en la estructura y funcionamiento del servicio público, los servicios de utilidad pública y las empresas del Estado;
- medidas para apoyar el nivel del empleo frente a la desaceleración de la economía;
- función y dirección de las industrias petrolera y azucarera.

atribuir estas medidas únicamente a la recesión económica internacional. La economía de Trinidad y Tabago había venido encarando un deterioro desde comienzos de la década de 1970 y su gran crecimiento a mediados de la década de 1970 tenía el carácter de una ganancia imprevista producida por los acontecimientos vigentes en el mercado internacional del petróleo. Esas circunstancias pueden haber tenido el efecto de demorar el proceso de abocarse a los problemas estructurales de la economía.

El problema de ajuste tenía tal vez dos dimensiones:

1. Había un problema de corto plazo, generado por la recesión en los países industriales. Este obedecía principalmente a la reducción de los ingresos de divisas y la necesidad consiguiente de introducir un ajuste descendente de la demanda de exportaciones del país y modificar la composición de las importaciones a favor de los bienes y servicios indispensables.

2. El otro, era el problema de largo plazo de modificar la estructura de la producción y mejorar su competitividad para estar a la par de las condiciones siempre cambiantes de la demanda mundial, lo que significaba disminuir la dependencia del petróleo y el desarrollo de otras industrias de exportación.

Se aplicaron varias medidas para ocuparse del problema de corto plazo, entre las que figuran la presupuestación de las importaciones y las medidas de control de divisas. Tal como en el caso de Jamaica, las necesidades más apremiantes de largo plazo se referían a la modificación de la estructura productiva y comercial del país. Estos eran los verdaderos imperativos del ajuste y éste era el objetivo fundamental del plan provisional de desarrollo.

Desde mediados de la década de 1970, el gobierno había venido tomando medidas para sentar las bases del ajuste industrial mediante sus políticas en materia de inversión. Había tratado de liberarse de una dependencia estrecha y concentrada del sector petrolero hacia una ampliación de la base industrial del país, mediante el desarrollo de industrias en gran escala basadas en la energía, tales como la siderurgia, el amonio, la urea y el metanol.

En el escenario previsto para la economía hasta el año 2000 se incluyen los siguientes elementos:

1. Una economía nacional en la que el petróleo ya no sería preponderante, con una base de producción y exportación diversificada;
2. La existencia de una base técnica y de gestión sólida para la producción eficiente en todos los sectores de la economía.

Otros aspectos de la estrategia de desarrollo de largo plazo se ocupaban de la necesidad de la planificación macroeconómica, incluida la programación de las inversiones del sector público y de las políticas monetarias y financieras apropiadas.

#### *iv) Observaciones finales*

En Trinidad y Tabago, hubo una tardanza relativa en aceptar la necesidad de efectuar un ajuste. El presupuesto de 1984, influido por el informe del equipo de trabajo planificador, fue el primero en revelar una gran toma de conciencia frente al tema del ajuste estructural. La postergación del ajuste fue claramente función de la situación favorable del balance de pagos y de los recursos emanados del sector petrolero. Si no hubiera sido por el alza del petróleo en 1979, la índole y el tenor de la situación presupuestaria de 1984 se habría producido antes.

consiguió la asistencia del Banco Mundial para formular un programa de inversión trienal centrado en la recuperación y mejoramiento de la infraestructura y la diversificación y expansión de los sectores agrícola y manufacturero.

La necesidad de desplegar un esfuerzo de recuperación en 1980 obedeció al deterioro que caracterizó a la economía desde mediados hasta fines de la década de 1970, pero en forma más concreta por los desastres naturales de 1979 y 1980.

El PNB real creció en 8% en 1981, 3.5% en 1982 y 4% en 1983. Se repararon los daños causados a la infraestructura física y la capacidad productiva de la agricultura, y se inició la ejecución de un gran programa vial en el último trimestre de 1983. La tasa de aumento de los precios al consumidor disminuyó de 30% en 1980 a 13.5% en 1981, y en 1982-1983 habría sido aproximadamente de 4%. Las finanzas del gobierno central se fortalecieron notoriamente y el déficit en cuenta corriente del balance de pagos cayó de aproximadamente 55.5% del PNB en 1980 a 9.5% en 1983.

Dominica parece hallarse, sin duda, en la senda de la recuperación, después de los desastres naturales de 1979 y 1980. La recuperación plena tardará mucho más y se basará en la gestión económica prudente y la buena fortuna.

Se necesitarán muchos esfuerzos en los países de la OECO para lograr un manejo prudente de la situación presupuestaria ordinaria, lograr que la planificación del gasto de capital se base en el análisis costo-eficacia y promover activamente el turismo y la inversión. Para apoyar y complementar estos esfuerzos, las políticas macroeconómicas tienen que ser apropiadas y coherentes.

Se pueden formular dos observaciones en relación con el caso de países de la OECO como Santa Lucía y Dominica. La primera se refiere al hecho de que el carácter de los arreglos suscritos entre sus bancos centrales sirve para ofrecer cierta protección automática contra los peores estragos de la recesión internacional; dada la índole de sus sistemas financieros, es improbable que experimenten disminuciones espectaculares de sus posiciones de reservas. Las presiones sobre la cuenta externa tenderían a expresarse mediante la contracción de las importaciones, un crecimiento económico decreciente y el deterioro de las finanzas del gobierno. Este arreglo deja escaso margen para introducir cambios en la política fiscal y monetaria, incluida la política cambiaria. Las opciones de ajuste son limitadas y también algo automáticas.

En segundo lugar, los países de la OECO carecen, en general, de enfoques bien organizados y coherentes para enfrentar la planificación macroeconómica y sectorial. Es necesario adoptar enfoques claramente integrados y sistemáticos para planificar el cambio estructural y esto es un argumento importante para ofrecer asistencia externa a los países de la OECO en estas esferas.

#### *i) Asistencia necesaria en materia de planificación*

Se sabe que en los países de la OECO la capacidad para la planificación económica y la formulación de políticas es deficiente. Esta deficiencia se refleja fundamentalmente en los niveles generalmente bajos de capacidad de mano de obra de estos países en todas las secciones del sector público. A contar de la década de 1970, se desplegaron esfuerzos en algunos Estados de la OECO, tales como Dominica, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves, para establecer



Tendría que recibir el apoyo de la asistencia externa. Se prevé un proyecto de dos años de duración, que incluiría uno o dos planificadores económicos experimentados, además de un oficial de planificación económica en los países, con recursos adecuados para que los expertos viajen y con una provisión presupuestaria suficiente para organizar talleres de capacitación.

Esta propuesta es muy parecida al proyecto de desarrollo estadístico que se realiza en la Secretaría de la OECO, financiado por el PNUD. Esta clase de apoyo estadístico es un requisito previo complementario para todo enfoque más sostenido y global de la planificación macroeconómica y sectorial.

El ILPES podría encargarse de prestar apoyo técnico a los esfuerzos de los Estados de la OECO por incrementar su capacidad de planificación macroeconómica. Dicho apoyo técnico puede revestir la forma de asistencia en la planificación y organización de una serie planificada de talleres, apoyo técnico a las organizaciones regionales participantes y apoyo, además, a los esfuerzos de los países, pero esta función podría también tener un carácter de apoyo más directo. El ILPES tendría que hacerse presente en el Caribe en forma que pudiera resultar en beneficios mayores y más permanentes para la región caribeña y con miras a este objetivo el ILPES establecerá una dependencia de planificación en la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España. La finalidad primordial de dicha dependencia podría llevarse a cabo mediante la planificación eventual para los países de la OECO. Se plantea la premisa de que en el futuro previsible las prioridades de planificación en los Estados miembros de la OECO serán inevitablemente con un horizonte de corto plazo y de enfoque nacional. A las instituciones regionales les corresponde asumir la responsabilidad de perspectivas de mayor envergadura.

## ii) Conclusiones

Lo que se acaba de exponer es una visión preliminar y, por tanto, estas conclusiones e inferencias son sólo provisionales. El ajuste es un proceso imperativo y absorbente de gran magnitud. Si las clases de ajuste que son necesarias para responder a los cambios del medio externo nos hacen tomar conciencia de los imperativos de un ajuste estructural a mayor plazo, entonces las recesiones internacionales ocasionales serían paradójicamente una bendición.

Y en el caso de los países de la OECO, el imperativo máximo consiste en organizar enfoques eficaces para el desarrollo de la capacidad nacional destinada a la administración y planificación económicas. Estos países se hallarían cogidos en una trampa con un equilibrio de bajo nivel, por lo que se necesitarían grandes entradas de capital para romperlo. Estos requisitos definen el papel de las instituciones financieras y de asistencia técnica externas en el desarrollo de estos países.

## B. Tareas fundamentales para el futuro previsible

Los efectos de la recesión económica internacional sobre los países del Caribe siguen generando graves problemas y la necesidad de aprovechar los escasos recursos financieros y humanos en forma eficiente y óptima es vital para los países de la subregión. En este sentido, la premisa que se plantea para el futuro

Tomando en cuenta los efectos de la recesión internacional sobre la política y planificación económicas en el Caribe, éstas fueron las propuestas formuladas para promover el ajuste estructural en la región.<sup>39</sup>

1. Desarrollar una variante de préstamos para el ajuste estructural que ofrezca apoyo financiero para las medidas de ajuste estructural, en particular, las que se refieren a la reorganización de los sectores exportadores vitales, sin modificar las pautas de adquisición ni los procedimientos de reembolso del Banco.

Si el arreglo es aceptable, sólo una pequeña proporción de los recursos del Banco se canalizarán de esta forma y se harán todos los esfuerzos para cofinanciar programas orientados al rubro de la oferta con otras instituciones internacionales.

2. Prestar mayor atención aún al medio macroeconómico y su repercusión y consecuencias para los principales proyectos.

No se trata aquí de imponer la condicionalidad macroeconómica sobre los préstamos para proyectos, sino identificar y señalar a la atención de los prestatarios las limitaciones macroeconómicas que podrían frustrar el desarrollo óptimo del proyecto y tratar, por tanto, de mejorar el medio del proyecto.

3. Prestar asistencia, en forma independiente o con otros organismos, para desarrollar la capacidad de generar una base estadística y participar en la planificación económica, la gestión económica nacional y la formulación de políticas en los países miembros del Banco que soliciten dicha asistencia.

Tal asistencia podría consistir en la participación permanente en la gestión económica nacional, la asistencia técnica para el establecimiento de dependencias estadísticas y de planificación; y

4. Poner a disposición de los países que así lo soliciten el reducido equipo de economistas dedicados y comprometidos del Banco, que han venido recopilando datos y haciendo análisis de la evolución económica y las perspectivas de los diversos países y que prestan asistencia en misiones breves a los países miembros prestatarios en determinadas disciplinas.

Entre las esferas en que podrían ser útiles se incluyen: la formulación de programas de inversión del sector público; la determinación de políticas económicas convenientes que deberían aplicarse y las evaluaciones de sus efectos y repercusiones macroeconómicas y, en general, las tareas de planificación económica.

## 2. La Comunidad del Caribe (CARICOM)

*The Nassau Understanding: "Structural Adjustment and Closer Integration for Accelerated Development in the Caribbean Community".*

Los jefes de gobierno de los Estados miembros de la CARICOM, reunidos en Nassau, del 4 al 7 de julio de 1984, examinaron el informe sobre las medidas de ajuste estructural en los Estados miembros de la Comunidad del Caribe, preparado a petición suya por el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC).

<sup>39</sup>Banco de Desarrollo del Caribe, "Adjustment and Recovery in the Caribbean Economies", exposición del señor William G. Demas en la decimo-cuarta reunión anual, celebrada en Jamaica (16 y 17 de mayo de 1984).

contribución de la producción interna en relación con las importaciones en la demanda agregada.

3. Los jefes de gobierno reconocen que la buena ejecución de las políticas macroeconómicas contribuye en forma importante a un mejor rendimiento de los sectores individuales. En consecuencia, brindan amplio respaldo a los programas de acción enunciados en el informe para mejorar el desempeño sectorial de la agricultura de exportación y la destinada al mercado interno, la ganadería, la agroindustria, la pesca, la silvicultura, la industria manufacturera, el turismo, la energía, el sector bauxita/alúmina y la ciencia, tecnología e información.

### 3. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)

#### a) *Estrategia para los países del Caribe durante el Tercer Decenio para el Desarrollo*

Hace cinco años, el CDCC aprobó el informe denominado "Strategy for the Caribbean Countries during the Third Development Decade".<sup>61</sup> Después de analizar el informe, los países miembros reconocieron el papel fundamental de la planificación y la gestión económica nacional. Por consiguiente, los gobiernos declararon que las actividades de planificación asumirían sin duda diversas modalidades, desde la planificación centralizada hasta la administración de recursos dentro de las relaciones de un mercado abierto. Pero en todos los casos, el proceso exigirá, junto con un alto grado de flexibilidad y prestando la debida atención al escenario internacional, recursos cada vez más complejos en materia de conocimientos y aptitudes. En vista de las características, tamaño y estructura de las sociedades subregionales, habrá que vigilar más de cerca los cambios internos y externos, a fin de aumentar la eficiencia de la gestión y optimizar el control de un medio muy escurridizo.

Para encarar las dificultades caribeñas, la estrategia mencionada estipulaba que, más allá de los problemas de las inversiones, la combinación adecuada de los factores productivos y la expansión de la capacidad productiva, la clave de la planificación durante la década de 1980 parece sintetizarse en la palabra negociaciones: negociaciones en los foros internacionales y negociación en los contextos nacionales. Para que el plan o sus sustitutos sean eficaces, deben transformarse gradualmente en el resultado neto de una acción concertada de la sociedad, basada en las opciones colectivas y la determinación de alcanzar la autosuficiencia, pese a las graves presiones de recursos financieros limitados. El plan será, pues, un instrumento de arbitraje en la búsqueda de la equidad. El éxito de este arbitraje dependerá del grado de eficiencia alcanzado por los administradores en el sector público.

Siguiendo con la argumentación, el informe agrega que la situación con respecto a la gestión económica cotidiana exige también una atención permanente. Los problemas de larga data de mantener el déficit presupuestario contro-

<sup>61</sup>CEPAL, *Strategy for the Caribbean Countries during the Third Development Decade*, Naciones Unidas, CDCC, Subsele Regional de la CEPAL para el Caribe, 1980.

Todo lo anterior permite concluir que el mecanismo existente de cooperación entre los planificadores del Caribe ha contribuido a un mejor entendimiento común y a un enfoque centrado en torno al uso racional y eficiente de los recursos.

#### 4. Planificación y desarrollo en la zona del Caribe - acción futura del ILPES/CEPAL

En la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983) el ILPES presentó, para su estudio, el documento titulado "Planning and Development in the Caribbean Area - Background and Prospects". Además, dicho documento se analizó en la Tercera Reunión de Funcionarios de Planificación del Caribe, celebrada en Puerto España, Trinidad, del 19 al 25 de enero de 1983.

Sobre la base del papel y los problemas de la planificación como componente fundamental de la estrategia de desarrollo, se destacaron a manera de conclusión algunos aspectos:

- a) El hecho de que el sistema insular caribeño esté basado en una estructura económica frágil y dependiente significa que hay sólo un número limitado de enlaces intersectoriales y efectos multiplicadores, lo que da origen a la necesidad de contar con un sistema de planificación *flexible y ajustable* con una perspectiva que sea regional, pero que a la vez sea coherente e integrada en el plano nacional, sobre la base de las estrategias nacionales de desarrollo.<sup>62</sup>
- b) A la luz de la experiencia observada, la planificación tiene que reducir algunas de sus tareas *administrativas* y poner más el acento en aquellas relacionadas con la promoción y la *administración* del desarrollo.
- c) Hay que armonizar e integrar los órganos técnicos e institucionales que se sitúan entre el proyecto (micro) y el plan (macro) a fin de evitar que la ayuda externa se disipe e impedir la dispersión de los esfuerzos estatales en actividades con escasa repercusión en las políticas globales de desarrollo.

Todo lo anterior, así como otras referencias, permitirían concluir que es necesario fortalecer la planificación para entender las dificultades complejas que plantean las economías caribeñas. Esta parece ser la mejor forma de lograr una gestión más eficaz de las actividades estatales y una mejor asignación de los recursos existentes en vista de la crítica situación actual.

En consecuencia, y tomando en consideración la labor realizada en materia de capacitación, investigación, cooperación horizontal y servicios de asesoramiento durante los diez últimos años, el ILPES ha confirmado su compromiso con el Caribe y ha establecido una dependencia especial de planificación, conjuntamente con la CEPAL, situada en la Subsede Regional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España. Esta dependencia mantendrá estrechos contactos con los gobiernos, en un esfuerzo por suministrar apoyo técnico al desarrollo de la región.

<sup>62</sup>ILPES, *Planning and Development in the Caribbean Area - Background and Prospects*, Santiago, Chile, 1983.

## Anexo I

# CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES

### Introducción

En esta parte del documento se resume un estudio del ILPES que enfoca las cuestiones vinculadas a la descentralización territorial del proceso decisorio del sector público y su articulación con la planificación regional (es decir, territorial e intranacional).<sup>1</sup> Naturalmente, es difícil proponer una solución única respecto de la descentralización o desconcentración, frente a las diversas modalidades de las organizaciones político-administrativas de los países de la región.

El centralismo que se observa en muchos de los Estados, tanto federales como unitarios, parece estar sometido a un fuego cruzado de presiones: de las comunidades territoriales (que piden una descentralización política territorial) y por otra, del propio aparato estatal, que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Estas dos fuerzas en favor de la descentralización no se cruzan necesariamente, puesto que se plantean en dos planos distintos en los cuales el lenguaje tiene un significado real diferente. Bajo un mismo término —descentralización— la "demanda" se refiere más al plano político, en tanto que la "oferta" se relaciona más con el plano administrativo.

Facilitar la solución de esta ecuación, es decir, encontrar un punto de equilibrio entre la descentralización y la desconcentración, desde el punto de vista territorial —regiones, estados, provincias, departamentos, municipios, etc.— constituye un problema para políticos y técnicos. Con alguna frecuencia, los organismos nacionales de planificación deben enfrentar esta dificultad. Antes de pasar a examinarlos, cabe consignar dos consideraciones previas: Primero, que centralización y descentralización son procesos de contenido político, que están por supuesto interrelacionados con otros procesos sociales (económicos, culturales, etc.). Segundo, que en consecuencia, sus factores causales están enraizados en la propia historia política, social y económica de la región.

<sup>1</sup>*Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del Sector Público*, Santiago de Chile, marzo de 1985.

costos considerables de información y de dilación. En consecuencia, "localizar" los efectos de la crisis debería contribuir a mejorar la comprensión misma del fenómeno y además, ayudar a diseñar políticas más eficaces y eficientes.

Desde luego la crisis y las políticas de ajuste afectaron adversamente el volumen de recursos financieros transferibles a las regiones y perjudicaron la ejecución de proyectos importantes (nacionales o regionales). Es curioso que esto no haya impedido un aumento significativo de las modalidades de transferencia de recursos hacia las regiones (por ejemplo, sólo en cuatro países se identificaron no menos de catorce formas para esas transferencias fiscales, algunas sin duda novedosas). De modo general, muchas de las nuevas modalidades buscaron la manera de contrarrestar el efecto localizado de la crisis mediante programas de emergencia para absorber el desempleo.

En general, el avance del proceso descentralizador exige algún grado de desconcentración de los servicios estatales lo que, aunque se justifique por razones de eficacia, puede verse dificultado por la crisis. Este aspecto se vincula también al de la participación (véanse la segunda parte y el anexo II), pues el no desconcentrar conduce a separar a los grupos y los ciudadanos de la gestión y decisión públicas, precisamente en los ámbitos de actividad que les son más próximos. Desde otra perspectiva, vinculada a las funciones del Estado, ambos procesos tienen la virtud de que se corrigen mutuamente en sus desviaciones eventuales: la lógica de la desconcentración supone objetivos globales en las políticas públicas impulsadas por el gobierno central y funciona desde la cúspide hacia la base, mientras que la descentralización actúa en sentido contrario, desde la base hacia la cúspide y especifica los objetivos de la política pública y canaliza las demandas globales. Conviene armonizar de este modo las decisiones políticas con las administrativas y, naturalmente, hay un espacio de regulaciones inciertas para efectuar reajustes político-administrativos. (Por ejemplo, el papel del representante del poder central, el ámbito de las atribuciones de los órganos de elección directa, su relación con el representante del gobierno central, etc.)

Como se comentó al comienzo, la desconcentración, es decir, el traspaso de competencias desde el Estado centralizado a sus agentes públicos locales, es lo que con frecuencia están dispuestos a ofrecer los gobiernos. Así se explica la búsqueda de fórmulas y mecanismos que permitan traspasar la prestación de servicios sociales colectivos (principalmente educación y salud) a entes locales estatales y, en algunos casos (lo que constituye en parte una descentralización), a corporaciones autónomas, como los municipios. Sin embargo, en algunas circunstancias se han observado esfuerzos de desconcentración —condición necesaria de la descentralización— que no se acompañan realmente de una descentralización política. En efecto, como se sabe, la desconcentración consiste en otorgar poder de decisión a un servicio público dentro de una esfera territorial determinada. Tal modalidad puede ser funcionalmente eficiente para la administración de los servicios y, normalmente, significará una mejoría en las relaciones entre la burocracia administrativa y los usuarios. Sin embargo, ello no significa que los que reciben el beneficio saquen algún provecho de la participación en la toma de decisiones y, como tal, cualesquiera sean sus modalidades, entraña cierta transferencia real de poder.

Dentro de las modalidades de descentralización, se puede identificar un gran número de esferas de competencia para las colectividades locales, lo que por

*La función de asignación* enfrenta, naturalmente, fuertes grados de centralización. Los países que han avanzado en la descentralización territorial en materia de asignación de recursos lo han hecho con cautela y dificultades considerables (caso, por ejemplo, de la India). En el límite, la función de asignación plenamente descentralizada significaría la capacidad de captar recursos regionales, nacionales e inclusive, internacionales y utilizarlos de acuerdo con las propias prioridades regionales. Supondrían, en consecuencia, no tanto la cesión de recursos nacionales a cada región, sino el derecho de pedir libremente la cuantía de recursos nacionales que cada región estimara conveniente. Supondría también, como consecuencia, un proceso complicado de negociaciones y acuerdos entre regiones y entre cada región y el gobierno nacional.

Desde el punto de vista de la asignación interregional de recursos públicos, la tendencia general —con algunas diferencias entre países unitarios y federales— es a complementar la cesión de ciertos recursos y atribuciones con la existencia de fondos nacionales de desarrollo regional; éstos —bajo distintas denominaciones— funcionan en varios países y han adquirido progresivamente en algunos de ellos carácter constitucional. Este proceso está enmarcado, de algún modo, en un sistema de prioridades regionales, aunque no siempre explícito. Tales prioridades regionales, por razones técnicas y operacionales, se establecen de manera centralizada, aunque en la práctica existan diversas interacciones entre las regiones y el centro decisor. De todas maneras, la vigencia y el grado de centralización no se resuelven sólo en el plano de la asignación de recursos. A ello se debe, en parte, el que ciertos enfoques de descentralización hayan resultado insuficientes y se hayan reducido a un procedimiento formal de planificación, limitado a sus etapas clásicas de diagnóstico, selección de objetivos y metas, estrategias, políticas y control.

*La función de "compensación"*, al contrario de la función de "asignación", es desconcentrada. Para manejarla técnicamente es necesario identificar y cuantificar los mecanismos de interacción entre la nación y sus regiones desde el punto de vista de los efectos diferenciados de las políticas públicas. En principio, cuanto más difieren ambas estructuras —la nación y cada región— mayor es la posibilidad de que cualquier instrumento de política económica nacional provoque un efecto regional de consideración, sea positivo o negativo. No obstante, es tan variada la gama de instrumentos de política pública en América Latina y el Caribe que es difícil sacar una conclusión categórica al respecto.

Pero el manejo de la función de "compensación" plantea también tareas de índole política. En esta perspectiva, cada región debe tener en cuenta los procedimientos de negociación con los organismos centrales (gobierno y organismos gubernamentales) para obtener medidas compensatorias destinadas a anular el efecto negativo producido, eventualmente, por políticas globales y sectoriales. Ambas tareas —la identificación y cuantificación del problema por un lado y la negociación de medidas compensatorias por otro— corresponden en la práctica a instituciones regionales del propio sistema de gobierno, es decir, la administración pública. Cuando esta negociación afecta el traspaso de competencias de un organismo nacional a un ente del gobierno local, es evidente que el problema de la descentralización se superpone a la desconcentración. Por cierto que pueden ocurrir situaciones en las que los propios decisores nacionales

## Anexo II

### POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO SOCIAL

#### Introducción<sup>1</sup>

La formulación y la coordinación de las políticas sociales —con o sin planes formales— se enfrenta hoy día a problemas mucho más agudos que hace cinco años; a los problemas acumulados de tipo estructural se sumaron otros, provocados por la crisis y las políticas de ajuste. Ya se dijo que la crisis puso fin a un largo período de crecimiento económico y que América Latina había alcanzado un promedio anual de incremento del PBI de casi 6% después de la segunda guerra mundial, al tiempo que quintuplicaba su potencial industrial. Con diversas desigualdades, esos avances económicos se tradujeron en profundas modificaciones sociales, incluidas la modernización y la urbanización. Estos cambios se enfrentan actualmente a expectativas poco alentadoras, con riesgo de que el proceso social se convierta en regresión.

A continuación se enfocan los efectos de la crisis: primero, se presenta un resumen general (parte A) y segundo se destacan las particularidades de algunos sectores (parte B). Se concluye con algunas perspectivas futuras de las políticas sociales y ciertas consideraciones sobre concertación y participación social (parte C). Se recuerda que algunas consideraciones sobre el problema del empleo se presentaron en la primera parte de este documento y que ya se examinó el tema de la participación relacionada con aspectos territoriales. (Véase el anexo I.)

En este lugar, quizá más que en otras partes del documento, los análisis llevados a cabo se enfrentaron a serios problemas de información, entre ellos: diferentes años base en las series de tiempo, incongruencias eventuales entre datos de una misma fuente, criterios heterogéneos para recopilar datos similares en países diferentes e informaciones de carácter aún reservado o muy preliminares sobre los aspectos más recientes de la crisis. Sin embargo, se analizaron juiciosamente las interpretaciones que pudieran presentar dudas. Por lo tanto, no obstante la posibilidad de efectuar revisiones futuras más precisas, las conclusiones presentadas a continuación pueden contribuir razonablemente

<sup>1</sup> Este anexo resume el trabajo del ILPES, *Los efectos sociales de la crisis*, Santiago de Chile, febrero de 1985.



(mujeres y jóvenes) y ahora afecta también a la primaria (jefes de hogar). Al mismo tiempo, hay mayor número de cesantes entre los que buscan trabajo por primera vez y también se alarga el período de desocupación. Finalmente, no debe olvidarse que el desempleo tiene mayor incidencia social en la región que la que producen fenómenos similares en naciones desarrolladas: en éstas, existen seguros de desocupación que permiten paliar la situación de pérdida del empleo.

Por otro lado, la crisis aumentó el subempleo visible. Además, en la mayoría de los países se deterioró el salario real, debido a que se consideró el salario como la variable de ajuste en el mercado de trabajo o porque se trató de recuperar, por esta vía, alguna competitividad externa o inclusive, porque se buscó la manera de controlar la inflación mediante el rezago salarial.<sup>3</sup> A todo ello se agregó, en algunos casos, la menor capacidad de negociación de los sindicatos, a causa del riesgo de desempleo o por restricciones directas a la actividad sindical. De modo que, como una consecuencia más general, se nota una ampliación inequívoca del sector no estructurado, con mayor predominio de los empleos de baja productividad o aumento del subempleo invisible. Esas consecuencias sociales repercuten en un fenómeno obvio económico: la depresión cada vez mayor, mediante la reducción del ingreso, de las actividades que dependen más del mercado interno.

A partir de su efecto sobre la ocupación y los salarios, la crisis afecta de otras maneras al bienestar social. Ante todo, influye negativamente en el ambiente social, cultural y psicológico de las familias y comunidades. Asimismo, se incrementan los indicadores de pobreza absolutos y relativos y existen indicios de su difusión entre los países, aunque en forma diferente. Con frecuencia, se registra un incremento importante de los hogares situados por debajo del límite de pobreza y se afectan más severamente a los hogares que cuentan con mayor número de niños; además, hay mayor proporción de niños pobres en hogares cuyo jefe tiene menor nivel de educación.

La crisis también proyectó sus efectos sobre los recursos y el gasto público de asignación social, pero es difícil hacer conjeturas respecto de los sectores sociales que resultaron más afectados. De todos modos, es evidente que en el caso de países en los que el PBI se deterioró, el mantenimiento de la misma proporción del gasto social significa una reducción real. Hay indicadores de que los recortes se producen primero en las zonas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable, dado que esos grupos de población suelen tener menor poder reivindicatorio. En algunos países se introdujeron tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos o se transfirieron servicios a la atención privada, lo que perjudicó en ambos casos a la población con menor nivel de ingresos. En otros casos, hay síntomas de disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales y en muchos de ellos, un deterioro de calidad en la atención.

Finalmente, se advierten otros efectos sociales de la crisis de percepción y manejo más complejos. En primer lugar, se ha afectado adversamente el precio de la canasta básica alimentaria y otros bienes y servicios de consumo masivo. Dicha repercusión ha sido mayor donde los precios relativos se volcaron deliberadamente en favor de los productos exportables, lo que en general ocurrió

<sup>3</sup>Véase PREALC, *op. cit.*, nota 14.

físicos de mayor costo (la capacidad instalada hospitalaria, por ejemplo) se habían mantenido en relación casi constante con la población. La infraestructura destinada al saneamiento del ambiente —también un componente de alto costo— exhibía un crecimiento lento e insuficiente, al mismo tiempo que se multiplicaban los factores de deterioro y contaminación del medio ambiente. En el mismo período, habían aumentado los recursos humanos (prácticamente se duplicó la relación médicos/habitantes), en tanto que el personal de enfermería se mantenía casi estabilizado. El crecimiento dispar de los recursos producía cambios no planificados en las "funciones de producción", que reflejaban la incorporación no regulada de innovaciones tecnológicas.

Respecto de los últimos años, aún no es fácil evaluar cabalmente el efecto de la crisis sobre los servicios de salud. En primer lugar, porque la situación en materia de salud muestra cierta inercia que retrasa la apreciación de sus efectos. En segundo lugar, porque los que fueron indicadores sensibles en decenios anteriores (la mortalidad infantil, por ejemplo, y su relación con el nivel de vida) han perdido esa sensibilidad en sus valores actuales. Y, finalmente, porque se alteró la correlación entre ciertos fenómenos de salud y sus "indicadores" más tradicionales.

De continuar la crisis, es posible (y en algunos casos es probable) que se vea afectado el mejoramiento que se venía produciendo en las cifras de mortalidad infantil. En los lugares donde la recesión es especialmente grave, puede producirse una tendencia ascendente; en otros, las tasas decrecerán más lentamente. En ello influirá también el efecto de la crisis sobre la alimentación; el desempleo y la disminución del ingreso hacen que las familias más afectadas tengan dificultad en mantener niveles adecuados de nutrición. Dicho aspecto se agrava con el aumento relativo de los precios de los productos que suelen formar parte de la dieta habitual de la población de menores recursos. Al mismo tiempo que disminuye la probabilidad de obtener alimentos por la vía del mercado, en muchos casos se han suprimido los subsidios alimentarios (UNICEF, 1984), que constituían una medida compensatoria importante. En esas condiciones, puede preverse un aumento del número de mujeres embarazadas que sufren grados diferentes de desnutrición. En la población más necesitada, el embarazo y el parto tenderán a ocurrir en condiciones más precarias y pueden también, por este lado, elevarse las tasas de mortalidad infantil. La alimentación deficiente de los recién nacidos entrañará asimismo un mayor riesgo de mortalidad o morbilidad.

Otro de los efectos producidos por la crisis se observan en los recursos destinados a los servicios de salud. La información actual<sup>4</sup> permite apreciar que hay 18 países que en 1982 (o en el último año sobre el que existe información) disminuyeron sus gastos de salud, mientras que sólo 4 presentan una situación inversa. Si bien en el grupo predominante pueden encontrarse situaciones disímiles de países que presentan pequeños descensos de este indicador (o también algunas oscilaciones), es notoria la tendencia al decrecimiento. Estas reducciones de los recursos comprometen el crecimiento de la infraestructura y el empleo sectorial e inducen a un aumento relativo de los gastos de personal sobre

<sup>4</sup>Datos del FMI sobre gastos en salud como porcentajes del gasto total del gobierno central en la década 1973-1982, para un conjunto de países de la región.

situaciones más graves— a la mendicidad sistemática. Hay síntomas de que aumenta la importancia de dichos problemas, especialmente en las grandes zonas urbanas y metropolitanas. Respecto de la educación básica y la media, los diversos datos con que se cuenta señalan que se requieren esfuerzos especiales para recobrar el impulso ascendente de la participación escolar.

En la educación media y superior, las reducciones presupuestarias repercuten también en las tensiones sociales y presionan el mercado de trabajo. Esto pasa en momentos en que ha crecido la desocupación y puede preverse que se mantendrá alta en los próximos años. La educación universitaria presenta problemas especiales: el número de estudiantes sigue creciendo y no se puede vislumbrar el futuro profesional de los egresados. Para este sector disminuyen también los recursos, como consecuencia de perspectivas de corto plazo, en momentos en que el desarrollo de la región obliga a enfocar la educación superior con un sentido estratégico. Se advierte amplio consenso en el sentido de que es necesario empezar a formar ya a los especialistas que la región necesitará en el futuro, para poder encarar las grandes mutaciones tecnológicas con un sentido de oportunidad que permita recuperar progresivamente una mejor posición desde el punto de vista del cuadro mundial del desarrollo.

En lo relativo a la gestión pública del sector educacional, se puede destacar que en los últimos años varios países buscaron la manera de facilitar la participación del sector privado en estos servicios. Aunque falta una evaluación más concluyente de esas experiencias, la crisis produjo también sus repercusiones en este aspecto. Muchas familias que en el pasado costeaban la educación de sus hijos en colegios privados, se vieron obligadas, por la disminución de sus ingresos, a trasladarlos al sistema de enseñanza pública. Dicha transferencia recarga aún más estos servicios, es decir, se aumenta el número de alumnos cuando las restricciones presupuestarias no permiten que se aumente su dotación de infraestructura y personal docente. De modo que la mayor demanda y una oferta igual o menor dan como resultado una mayor densidad de alumnos por clase, con lo que se deteriora la calidad de la enseñanza impartida. Hay indicadores que señalan que la calidad de la enseñanza desciende también debido a las restricciones presupuestales para reponer los útiles y el equipo didáctico. Finalmente, se observa igualmente un problema de retención de personal docente en las instituciones públicas, como consecuencia de los bajos sueldos.

### 3. *Otros sectores*

En materia de vivienda, los progresos habían sido más lentos, aun en los períodos de desarrollo más activos de la región. De todos modos, muchos gobiernos, en el decenio de 1970, realizaron programas de vivienda popular, contrataron créditos en el exterior y subsidiaron con recursos públicos las cuotas que debían pagar los beneficiarios. La crisis dio como resultado el que estas soluciones ya no pudieran practicarse con facilidad, debido a que se dificultó la obtención de esos créditos internacionales y por la elevación de las tasas de interés a las que podían conseguirse. Además, hubo una supresión generalizada de los diversos subsidios establecidos en los préstamos hipotecarios y mayores costos de administración e intermediación financiera. El aumento de las deudas hipotecarias, indexadas de acuerdo con la tasa de inflación, contrapuesto al

(o grupo destinatario) constituida por personas que, sobre la base de algún criterio válido, se consideran especialmente menesterosas y, por lo tanto, dignas de la atención especial del Estado; segundo, se identifican las necesidades básicas de dicho grupo, especialmente en alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios conexos y, tercero, se seleccionan los medios para lograr la satisfacción de esas necesidades.

Al respecto, en la región pueden distinguirse tres medios con los que se ha pretendido brindar esta ayuda, algunas veces combinándolos entre sí: uno, mediante el suministro de bienes y servicios; otro, que hace hincapié en el aumento de los ingresos y, el último, que se apoya en la creación de nuevas oportunidades de empleo mejor remunerado. Por cierto, cada una de esas opciones presentó algunas limitaciones y, al mismo tiempo, diversos grados de éxito.

Si se examinan las profundas transformaciones que se han producido se pueden señalar programas con efectos de tipo redistributivo a base de experiencias que utilizan una gran variedad de mecanismos, entre los que cabe mencionar las reformas agrarias, la redistribución de los incrementos del activo social (mayor número de propietarios), las garantías de un ingreso mínimo familiar, los programas especiales de empleo, los subsidios selectivos y las correcciones marginales a los factores que causan la pobreza. En algunos casos, se ha incorporado la "discriminación positiva" como principio básico de la política social compensatoria, en sustitución del criterio de "universalismo" y se afirma que este último ha llevado, a veces, a un gasto menor. Por ejemplo, en una situación en que los recursos para lo social son más escasos, la "discriminación positiva" podría permitir la utilización más adecuada de los recursos existentes. Por otra parte, también se ha sostenido, con razón, que la discriminación positiva "falsa" podría desembocar en programas de índole paternalista.

El estudio de la situación social en el decenio de 1980 deja entrever que, en un futuro próximo, la función concertadora del Estado será más importante. Prácticamente en toda la región es fundamental que se busquen mecanismos adecuados para superar las situaciones de enfrentamiento entre los diferentes grupos por bienes sociales que ya son escasos y que seguirán siéndolo en lo que resta de la década. Si no se consiguen esos canales de solución de controversias y se obtienen acuerdos sociales estables, es muy probable que proliferen los enfrentamientos y las tensiones.

Ahora bien, la puesta en marcha de la concertación social se enfrenta con frecuencia a obstáculos debido a su fuerte contenido político. En verdad, en las cuestiones sujetas a negociación se incluyen casi los mismos problemas de la agenda política actual: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistema de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional o políticas contra el desempleo. En general, depende de decisiones respecto de quiénes asumirán los costos sociales de la crisis, el ajuste o la propia reactivación.

Para lograr esta función concertadora de carácter público, la nueva planificación tiene un papel importante que desempeñar. Para ello, probablemente será preciso establecer las bases técnicas y los procedimientos que faciliten el diálogo entre los diferentes actores sociales, pero esto no resulta fácil de alcanzar: a) en lo teórico, porque las disciplinas que deberían contribuir a lograrlo no tienen plenamente en cuenta las interacciones entre esos actores; b) en lo técnico,

más desarrollados, juega un papel conocido para alentar dichas expectativas. Por consiguiente, la región, como un todo, se debate en un estado de desarrollo intermedio y de transición que la obliga a enfrentar los problemas propios de su atraso relativo y algunos característicos de las situaciones de modernidad. Se requiere una organización estatal eficiente que pueda hacer frente a las nuevas situaciones provocadas por la crisis debido a la escasez de recursos o a las demandas sociales inherentes a tal estado.

Una de esas demandas tiene que ver con el papel que se atribuye al sector informal de la economía. En el pasado se suponía que, poco a poco, sería absorbido por el sector formal, pero con la crisis se ha hecho evidente que se mantendrá muy presente en el próximo quinquenio. Por esta razón, los gobiernos latinoamericanos se han visto cada vez más inclinados a prestar atención especial al sector informal urbano. En algunos casos, ello significa la adopción de programas de empleo mínimo en que los beneficiados se cuentan entre quienes participan en este sector. Otra de las posibilidades sería darle apoyo con recursos mínimos pero suficientes, para que el sector informal ayude a construir el equipamiento social básico destinado a su propio uso (canales de regadío, alcantarillado, vivienda social, saneamiento ambiental, etc.). En este aspecto se requiere también un esfuerzo importante de adaptación de los programas sociales a una realidad que, aun cuando ya existía, ahora se acepta como más duradera.

La nueva concepción de las políticas sociales debe ser lo suficientemente flexible para que la comunidad pueda contribuir a satisfacer sus propias necesidades y, al mismo tiempo, disponga de una autoridad legítima que oriente también los escasos recursos en beneficio de los estratos más desposeídos, todo ello sin que se restrinjan las iniciativas que, en la mayor parte de la región, sirven de fundamento, desde el punto de vista empresarial, al desarrollo. Actualmente, una de las tareas más delicadas de los organismos nacionales de planificación en el ámbito social consiste en apoyar el diseño de esas alternativas y la articulación de opciones para buscar un mejor desarrollo con un consenso más amplio.

## Anexo III

### LA PLANIFICACION Y LOS PLANES DE DESARROLLO, 1982-1984

#### Introducción

El trienio 1982-1984 fue un período extremadamente difícil para la práctica y el desempeño de la planificación como función pública de gobierno. El desencadenamiento de la crisis externa no sólo tuvo un efecto generalmente negativo sobre el desarrollo sustantivo de los países, sino que afectó también seriamente el manejo macroeconómico y la gestión y orientación del proceso de desarrollo.

Tres aspectos sobresalen en este sentido. En primer lugar, la propia falta de coordinación de la mayor parte de los planes de desarrollo formulados a inicios de la década, tal como lo probaron con documentos los países en las respuestas a la encuesta realizada por el ILPES. En segundo lugar, cabe destacar el importante cambio de prioridades que las autoridades de la mayor parte de los países decidieron hacer en cuanto a la gestión pública. Por último, a consecuencia de lo anterior, los procesos de ajuste del sector externo y las cuentas del sector público llevaron a la formulación de programas o "paquetes" de política económica que, en la práctica, sustituyeron los planes previamente formulados como instrumentos de orientación y ejecución de la acción del gobierno.

El cuadro reseñado podría haber llevado a un completo debilitamiento de la planificación en toda la región. Si bien tal fue la situación en algunos países, en otros, por el contrario, se registró un fortalecimiento notorio de la planificación como respuesta a la crisis. En algunos países la formulación de nuevos planes de desarrollo de mediano plazo coincidió con la puesta en práctica de medidas de corto plazo para superar la crisis. En otros, la respuesta a la crisis significó el fortalecimiento de esferas concretas de la programación a corto plazo.

Además de estos cambios en materia de formulación de planes, en el campo de la ejecución se observan avances significativos que conviene destacar. Primero, el reconocimiento de la necesidad de vincular más estrechamente las políticas estructurales de cambio social y el manejo de la reactivación en el corto plazo. Segundo, el establecimiento de foros de consulta para efectos de seguimiento, evaluación y actualización participativa, a fin de garantizar el cumplimiento de los programas operativos anuales. Tercero, los esfuerzos para

Cuadro 1

**PLANES FORMULADOS EN EL PERIODO 1980-1985  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE<sup>a</sup>**

País	Plan	Organismo
Argentina	Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento 1985-1989	Secretaría de Planeamiento
Barbados	Development Plan (1983-1988)	Ministry of Finance and Planning
Belice	Economic Plan (1980-1983)	Central Planning Unit
Bolivia	Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (1984-1987)	Ministerio de Planeamiento y Coordinación
Brasil	III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)	Secretaría de Planejamento
Colombia	Plan Nacional "Cambio con equidad" (1983-1986)	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 'Volvamos a la tierra' (1982-1986)	Ministerio de Planificación y Política Económica
Cuba	Lineamientos Económicos y Sociales para el Quinquenio 1981-1985	JUCEPLAN
Chile	Programa Trienal (1984-1986)	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
El Salvador	Plan Trienal (1981-1983)	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984)	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo (1984-1985)	Consejo Nacional de Planificación Económica
Haití	Plan Bianual (1984-1986)	Ministerio del Plan
Honduras	Plan Nacional de Desarrollo (1982-1986)	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación
México	Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)	Secretaría de Programación y Presupuesto
Nicaragua	Lineamientos de política económica (1983-1988)	Ministerio de Planificación
Panamá	Programa de Estudios Económicos para la Reactivación Económica Panameña	Ministerio de Planificación y Política Económica
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo 1985-1989 (versión preliminar)	Secretaría Técnica de Planificación
Perú	Plan Nacional de Desarrollo (1982-1983)	Instituto Nacional de Planificación
República Dominicana	Lineamientos de Política Económica y Social y Programa de Inversiones Públicas (1983-1985)	Oficina Nacional de Planificación
Trinidad y Tabago	The Imperatives of Adjustment: Draft Development Plan (1983-1986)	Ministry of Finance and Planning
Venezuela	VII Plan de la Nación (1984-1988) Lineamientos generales	CORDIPLAN

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

<sup>a</sup>En cada país, se ha considerado sólo el último plan formulado en el quinquenio.

desarrollo tecnológico y el fomento a la pequeña y mediana industria. En el fomento de las exportaciones, se propicia un tipo de cambio real alto y estable, el incremento de reembolsos y el financiamiento competitivo a nivel internacional. En cuanto a la protección arancelaria, se propone la creación de una tasa que oscilaría entre un 10 y un 50%, con un promedio no superior al 25%.

Se postula, como meta de crecimiento del producto para el período 1986-1989, un 4% anual, equivalente a un aumento del producto per cápita de 2.5%. El logro de esta meta requiere que la inversión fija crezca al 11.9% acumulativo anual. En las proyecciones se estima un incremento del consumo global de 2.6% anual para el período 1986-1989, con una baja de un 1.1% en 1985.

En el programa se prevé un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1 620 millones de dólares en 1985, desequilibrio que se irá corrigiendo hasta lograr un superávit de 110 millones de dólares en 1989.

El déficit consolidado del sector público se estimó en 7% del PBI en 1985 y se reducirá al 3.6% en 1989.

## 2. *Barbados*

El Plan de Desarrollo (1983-1988), "Cambio con crecimiento", es el quinto que se publica en Barbados desde 1945. En el documento se incluye una evaluación del desempeño reciente de la economía, un planteamiento global de la estrategia de desarrollo y los objetivos y metas del plan, el programa de inversiones públicas y los programas y políticas sectoriales.

La estrategia de desarrollo se basa en un desarrollo considerable de las exportaciones, con los sectores de turismo, manufactura, agrícola y servicios como las aportaciones principales de divisas. Se espera que ello produzca una tasa de desarrollo global de 3.5% anual en el quinquenio, considerada satisfactoria, dado el nivel ya alcanzado por el ingreso per cápita y la baja tasa de crecimiento demográfico (0.4%). Este crecimiento permitirá alcanzar un mayor progreso social mediante diversas políticas públicas en materia de empleo, vivienda, educación y salud. Se espera reducir la tasa de desempleo de 13% a menos de 8% al final del quinquenio.

Consecuente con la estrategia adoptada, Barbados estimulará una política abierta en materia de comercio exterior y también la atracción de capitales y tecnologías del exterior, sin perjuicio del fortalecimiento de la integración del Caribe a través de la CARICOM.

## 3. *Belice*

En las orientaciones centrales del *Plan Económico (1980-1983)* se busca alcanzar un desarrollo más equilibrado entre las zonas urbanas y rurales, institucionalizar una reforma agraria moderna, generar empleo y, especialmente, lograr una mayor eficiencia en el manejo económico mediante reformas pertinentes de carácter compensatorio en el campo fiscal ante la crisis externa.

En el "Budget Speech" (1984-1985) se reiteran los anteriores propósitos como forma de reducir la vulnerabilidad de la economía nacional frente a los cambios en el plano externo. En la estrategia de desarrollo se pretende estimular



en los mecanismos regionales y subregionales de integración, y el aprovechamiento de las potencialidades que brinda el Pacto Andino.

Una de las condiciones indispensables de la reactivación será el control de la inflación, que habrá de lograrse mediante el principio de equidad y solidaridad, en condiciones de sacrificio compartido.

## 5. *Brasil*

Con diferencias propias en cuanto a su diseño y presentación, el *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)* constituye una pauta general donde se explican los principales objetivos, las líneas de acción del gobierno y las orientaciones básicas para el sector privado.

En resumen, se trata de un documento de carácter cualitativo, con un enfoque flexible en que se definen las metas, las directrices, los criterios, las medidas y los instrumentos de política. Todo esto dentro del convencimiento que su validez dependerá de la evolución de las restricciones principales como son: continuación de la crisis energética, persistencia del desequilibrio en el balance de pagos como limitante crítica, presiones inflacionarias crecientes y necesidad de aumentar el ritmo de crecimiento para crear más empleos.

Junto a las políticas macroeconómicas tradicionales, en el plan se analizan también las políticas sectoriales y regionales y otras de carácter especial, como ciencia y tecnología, medio ambiente, descentralización y desburocratización.

En el plan se manifiesta la necesidad de identificar una estrategia de crecimiento que conduzca a la reducción de las desigualdades sociales y a una corrección gradual de los desequilibrios de balanza de pagos y de las presiones inflacionarias internas. Para lo primero, se postula una rápida ejecución de "programas selectivos", destinados a ampliar la oferta de alimentos, vivienda, salud y saneamiento básico, en beneficio de los grupos de ingresos bajos. Para lo segundo, se recomienda una reducción y sustitución selectiva de importaciones y una fuerte expansión de las exportaciones.

El crecimiento de la producción agrícola adquiere gran preponderancia para conciliar los objetivos de distribución del ingreso, empleo y reducción de la inflación. Asimismo, en el plan se recomienda continuar con el control consolidado del gasto público y un cuidado especial en cuanto a la selectividad en su asignación.

Debido a los fuertes desequilibrios regionales e intrarregionales y el rápido proceso de urbanización, en el plan se hace hincapié en la integración nacional y el equilibrio espacial. Para ello, se recomienda fortalecer los programas de desarrollo ya existentes como SUDENE, SUDAM y los proyectos de POLONORDESTE y POLOCENTRO, al igual que los asociados con los grandes centros metropolitanos.

## 6. *Colombia*

En la estrategia del *Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con equidad" (1983-1986)*, formulado durante la administración del Presidente Belisario Betancur, se distinguen dos perspectivas. En primer lugar, en el corto plazo, la

## 7. Costa Rica

En el Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" (1982-1986) se establece como objetivo general "un replanteamiento de la estrategia de desarrollo seguida por el país, lo cual abarca no sólo un cambio en los modelos de producción y consumo, sino que incide en las estructuras políticas, éticas y morales de la sociedad. Requiere una revisión profunda de la estructura productiva. En particular se impone revisar el modelo industrial . . . y asignar un rol central al sector agropecuario . . ."<sup>2</sup> Entre los objetivos específicos se destacan, en la esfera política, el fortalecimiento de la democracia y el apego irrestricto a los valores éticos y culturales; en la esfera económico-social, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza, el crecimiento económico, el incremento de la eficiencia de los sectores productivos y el aumento de la capacidad de exportación, el fortalecimiento de los procesos socioculturales para perfeccionar la democracia, la disminución de las diferencias regionales y el aumento de la participación en la gestión del desarrollo.

Entre sus principales orientaciones, la estrategia procura convertir al sector agropecuario en el eje central del desarrollo, integrándolo más intensamente con la industria,<sup>3</sup> mediante el incremento de la productividad y el estímulo al desarrollo tecnológico adaptado a las condiciones y dotación de recursos del país. Asimismo, se proyectan cambios importantes en los patrones históricos de asignación de recursos públicos de inversión y un mayor nivel de coordinación entre las instituciones del sector público agrícola, tanto entre sí como con las encargadas del fomento de las exportaciones.

El Estado, considerado como "uno de los principales agentes del desarrollo del país", se regirá por criterios de eficiencia administrativa y eficacia en el logro de los objetivos del plan. Para tal efecto, se propone una evaluación de la dimensión del gobierno y la definición de las esferas en que debe intervenir. Se reforzará su papel de redistribuidor de la riqueza y promotor de la justicia social "estimulando la iniciativa privada y la incorporación de los ciudadanos a la actividad productiva, como recurso básico para lograr una mejor distribución de la riqueza"; se tratará de restablecer el equilibrio de las finanzas públicas mediante una tributación directa y progresiva y austeridad en el gasto; la inversión pública se dirigirá a la superación de restricciones importantes para la actividad agropecuaria, así como al mejoramiento del transporte.

En materia social, se propone la revisión de los sistemas educativos y de salud, con el objeto de adaptarlos a las circunstancias actuales y al nuevo modelo de desarrollo programado, así como la consolidación de los logros en materia laboral y de seguridad social.

Finalmente, se hace referencia a algunos lineamientos generales de política económica y social en los temas de: estabilización económica, austeridad en el gasto y racionalización de la administración pública, junto con otros relativos a la reactivación económica.

<sup>2</sup>Véase Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra, 1982-1986, Diagnóstico y Estrategia Global*, Tomo 1, San José, Costa Rica, 1982.

<sup>3</sup>A fin de "transformar los recursos provenientes del sector primario nacional, antes que los del exterior", *ibid.*

principales instituciones financieras nacionales y, a través de ellas, las mayores empresas productivas del país son administradas por el Estado.

Para el logro de estos objetivos se plantearon las siguientes políticas globales:

- i) Asignación de recursos a través del mercado.
- ii) Política cambiaria que incentive a los exportadores y mantenga la estabilidad del sector externo.
- iii) Mantención de la apertura al comercio exterior con un tipo de cambio real alto y aranceles moderados.
- iv) Política monetaria que satisfaga las necesidades de liquidez para una economía en reactivación, pero que asegure un bajo índice de inflación.
- v) Política fiscal que permita reactivar la economía, acelerar la creación de empleos productivos, fortalecer el crecimiento de las exportaciones, asegurar la consecución de las metas de ahorro público y apoyar programas de gasto social.
- vi) Aumento de la inversión pública, mediante la reducción del gasto corriente y, en especial, de los subsidios directos de desempleo.

En el programa se presentan estimaciones sobre la evolución, durante el trienio, del Producto Geográfico Bruto, la balanza de pagos, la deuda externa, el ahorro, la inversión, el consumo y el empleo. Además, se proyectó el PGB por actividad de origen, de acuerdo con las estimaciones sectoriales de las ramas productivas.

## 10. *El Salvador*

En el *Plan Trienal 1981-1983* se postula un nuevo modelo de sociedad que, en su componente económico, propende a democratizar la propiedad de los medios de producción —principalmente la tierra—, conformar una agricultura moderna y tecnificada, capacitar los recursos humanos, aprovechar mejor los recursos del mar y considerar a la industria como motor del progreso nacional, entre otros aspectos.

En el modelo se propone el incremento de la participación conjunta de los trabajadores, productores, artesanos y profesionales, con el fin de lograr mayores niveles de producción, consumo y acumulación. Asimismo, se alienta el establecimiento de organizaciones de autogestión, a fin de convertir al trabajador en propietario de los medios de producción. Por otra parte, se enuncia que la empresa privada continuará siendo un agente importante en el proceso de desarrollo, pero conjugará sus intereses con los de la colectividad. En cuanto al Estado, "se constituirá durante el período como elemento dinamizador del desarrollo por medio de importantes inversiones y la promoción y orientación de las fuerzas productivas del país".

Además, se plantea la participación activa de la población en diversos niveles y la obtención de un consenso nacional sobre el plan como requisito para alcanzar los objetivos.

No obstante la existencia de este plan trienal, el agravamiento de la crisis, expresada en los estrangulamientos del sector externo, las finanzas públicas y el sistema financiero, así como la caída de la inversión pública y privada,

Entre los objetivos generales se encuentran: el inicio de la reactivación de la actividad económica; el mejoramiento progresivo de la distribución del ingreso; el fortalecimiento de las relaciones con el exterior; la reducción del desempleo y subempleo; la consolidación del proceso de ordenamiento nacional y el logro de un mayor grado de integración nacional.

En la estrategia contenida en dicho plan se manifiesta, en primer lugar, que el desarrollo productivo deberá fundamentarse prioritariamente en la empresa privada y, en tal sentido, se plantea que ésta deberá ser "el principal protagonista del proceso de cambio". En segundo lugar, se establece un cambio sustancial en cuanto a los planteamientos vigentes en el pasado, al proponer que el crecimiento económico recaiga fundamentalmente en un mejor aprovechamiento de los recursos del país y del mercado interno, aun cuando sin descuidar el fomento de la exportación de bienes tradicionales y no tradicionales. En tercer lugar, se asigna un papel activo al sector público en el estímulo del desarrollo económico y social, se racionaliza el gasto público y se brinda apoyo a la producción privada; en cuarto lugar, se considera que la inversión extranjera deberá regularse a fin de que sólo constituya un complemento del capital nacional; en este sentido, el Estado deberá orientar el proceso de transferencia tecnológica inherente a la inversión extranjera.

Asimismo, el plan contiene una amplia gama de políticas y medidas en materia social, de precios, ciencia y tecnología, producción y participación de la población en el desarrollo.

### 13. *Haití*

A partir de un extenso análisis sobre la evolución de la economía nacional desde 1979, la estrategia del *Plan Bianual (1984-1986)* se fundamenta en la libertad económica, la descentralización regional y el desarrollo en la libertad solidaria. Con base en estos principios, se establecen seis objetivos principales y se formulan orientaciones generales sobre los sectores prioritarios para elevar su competitividad externa y el nivel de integración interna.

La política económica global busca, ante todo, cómo reducir el desempleo, modernizar el aparato productivo, descentralizar la toma de decisiones y alcanzar un mayor nivel de participación en las tareas del desarrollo. Con base en dichos propósitos, se describen las metas de las políticas tradicionales de orden fiscal, monetario, precios, comercio exterior, inversión, recursos humanos e institucionales.

La problemática regional y sus perspectivas constituye un capítulo especial, en el que se describen los desequilibrios y los obstáculos para lograr una mayor integración. Las disparidades interregionales e intrarregionales no sólo se refieren a la desigual dotación de recursos y de infraestructura básica, sino también a la repartición espacial de la población. En este marco, en el plan se establecen políticas y objetivos específicos para las cuatro regiones en que se encuentra dividido el país (Norte, Transversal, Occidental y Sur).

Por último, a partir de la evolución probable del producto y de la inversión, se incluye un esquema financiero por sectores. Como sustento del plan, se elaboró el "Presupuesto Económico y Programa de Inversiones Públicas Sectoriales y por Regiones" (1984-1985).

Para enfrentar la crisis y garantizar la marcha hacia el gran propósito nacional, que descansa en la voluntad política de mantener y perfeccionar el régimen democrático, se proponen cuatro metas básicas:

- a) Consolidar las instituciones democráticas mediante la unidad solidaria de los ciudadanos. Este es el principio fundamental sobre el cual descansa la filosofía del plan y los propósitos para construir una nación libre e independiente.
- b) Superar la crisis, sobre la base del control de la inflación, la defensa del empleo y la protección de la planta productiva y el consumo básico de las mayorías.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento por medio de: mayor utilización de los recursos disponibles, apoyo a la descentralización, mayor coordinación productiva, fortalecimiento del mercado interno, mayor intercambio con el exterior y sustitución eficiente de las importaciones.
- d) Participación de los diversos grupos sociales, dentro del marco de la planeación democrática, para impulsar los cambios cualitativos de las estructuras políticas, económicas y sociales, en el marco de una economía mixta bajo la rectoría del Estado, principio que consagra la Constitución.

Bajo la égida del Plan Nacional se han elaborado diversos e importantes planes sectoriales, que se reseñan a continuación.

a) *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988)*

El propósito fundamental de este programa es hacer de México, hacia fines del presente siglo, una potencia industrial intermedia mediante un desarrollo eficiente y competitivo. Ello busca la manera de consolidar un sector exportador de manufacturas con capacidad de penetración en los mercados internacionales, como pilar del desarrollo económico. Para aplicar el programa, se proponen siete políticas de cambio estructural: racionalización de la protección; fomento; financiamiento; ordenamiento del sector industrial paraestatal por áreas estratégicas o de concurrencia complementaria; desarrollo tecnológico; localización y política de precios relativos y márgenes diferenciales de utilidad por sectores, ramas y productos que alienten la inversión en campos prioritarios.

b) *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (1984-1988)*

Presenta los propósitos básicos y los lineamientos que orientan su aplicación, así como las actividades principales que habrán de llevarse a cabo para alcanzar las metas propuestas. La estrategia se sustenta en la necesidad de impulsar el ahorro y la inversión; lograr un adecuado equilibrio entre los recursos y las necesidades, mediante una movilización creciente y más eficiente de recursos; reducción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y corrección del desequilibrio de las finanzas públicas.

c) *Programa Nacional de Alimentación (1983-1988)*

Se propone asegurar la independencia alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas en materia de alimentación y nutrición. Los lineamientos

economía; proporcionar mayores oportunidades de empleo; contribuir al desarrollo regional y apoyar la vinculación del sector minero con el resto de la economía, mediante el encadenamiento con otros sectores.

**i) *Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar (1984-1988)***

Se orienta a incrementar y racionalizar la explotación de recursos pesqueros y afianzar la soberanía nacional sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. En dicho orden, el Programa se inscribe en el marco de una estrategia de reordenación económica y otra de cambio estructural. La primera coadyuvará a alcanzar la independencia alimentaria y la segunda canalizará las inversiones hacia las actividades que permitan incrementar la oferta de alimentos e insumos, el mantenimiento de la capacidad instalada y la consolidación de la infraestructura pesquera.

**j) *Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico (1984-1988)***

Busca la manera de aumentar la autosuficiencia tecnológica del país e integrar la investigación científica al caudal de recursos nacionales. Para ello, se contemplan 17 programas que tienen la misión de fortalecer la infraestructura y capacidad nacionales. Se hace especial hincapié en la formación de investigadores y profesionales de alto nivel para el sistema productivo; la capacidad de adaptar y asimilar la tecnología importada; el enlace de la investigación con el sistema de producción y el fomento de normas de calidad para estimular la competitividad internacional de los productos nacionales, todo bajo la coordinación del CONACYT.

**k) *Programa Nacional de Turismo (1984-1988)***

El número de turistas extranjeros en 1984 se aproximó a los 5 millones de personas, quienes contribuyeron con un 12 por ciento de los ingresos en cuenta corriente. En virtud de la importante contribución a la economía nacional, la estrategia se divide en cuatro grandes rubros, dirigidos a lograr el desarrollo de la oferta, fomentar la demanda, coordinar las actividades del sector y racionalizar y optimizar sus recursos.

**l) *Programa Nacional de Ecología (1984-1988)***

Se fundamenta en cuatro líneas de acción: i) el ordenamiento ecológico del territorio para alcanzar un uso adecuado del suelo y el manejo racional de los recursos naturales; ii) la preservación del medio y el control de la contaminación ambiental; iii) el aprovechamiento y la explotación racional de los recursos naturales para su manejo integral; iv) la conservación, preservación y restauración ecológica regional. Siguiendo la filosofía del Plan Nacional de Desarrollo, la puesta en marcha contiene un aspecto de concertación, uno de coordinación y otro de inducción.

**m) *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988)***

Tiene como objetivos: elevar la calidad de la educación en todos los niveles; ampliar el acceso a los servicios educativos para todos los ciudadanos, con

Mediante planes operativos anuales y otros documentos de política económica,<sup>4</sup> se han definido los principales objetivos, lineamientos de política y programas de reactivación, austeridad y eficiencia.

Entre los principales objetivos de mediano plazo pueden citarse: la modificación del modo de participación del país en la economía internacional, el logro de la autonomía en la producción y abastecimiento de los bienes básicos de consumo y la construcción de una sociedad justa e igualitaria en la distribución de oportunidades y recompensas económicas. A más corto plazo se busca la manera de consolidar el proceso de transformaciones internas y el fortalecimiento de la economía mixta; elevar el nivel del empleo permanente y mantener el poder adquisitivo real de los salarios y, finalmente, atenuar los problemas planteados por la escasez de divisas, las presiones inflacionarias y el déficit del sector público.

Por su parte, en la estrategia<sup>5</sup> se establece la conformación de una economía mixta formada por: un área estatal y de propiedad social (el Área de Propiedad del Pueblo), un área privada y un área mixta de inversiones conjuntas de los sectores públicos y el privado. Así, "... el Estado apoyará y protegerá el desarrollo de empresas nacionales, especialmente de las pequeñas y medianas frente a las transnacionales".<sup>6</sup>

Además, el Estado se reserva el control de la utilización y administración de determinados recursos naturales (minas, bosques, pesca, energía, ...), del sistema bancario y del comercio exterior. Se considera que la inversión extranjera debe desempeñar un papel "estrictamente complementario" de la interna y, con tal objeto, será regulada para proteger el interés nacional.

El proceso de reforma agraria, elemento fundamental de la estrategia, busca una transformación para asegurar a la población del campo el acceso a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica y a otros medios para la producción; se fomentan principalmente asociaciones para la explotación de la tierra y se trata de evitar el minifundio, con el propósito de obtener niveles adecuados de productividad; asimismo, se regula la renta de la tierra y el uso de las aguas.

En la producción se asigna primera prioridad a los productos agrícolas destinados al consumo interno, al desarrollo agroindustrial, al uso de técnicas intensivas de mano de obra y a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia.

En materia social se procura brindar posibilidades reales para mejorar el nivel de vida mediante una política que tienda a eliminar el desempleo, haga realidad el derecho a la vivienda, la salud, la seguridad social, el transporte colectivo y la educación, entre otros bienes y servicios. Finalmente, se propone la realización de una reforma profunda de la administración pública, que permita racionalizar sus funciones y que haga posible y asegure la ejecución del programa de inversiones públicas en las áreas económicas y social.

<sup>4</sup>Véanse, por ejemplo, los trabajos del Ministerio de Planificación: *Programa de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo 80* y Programa Económico de Austeridad y Eficiencia 81; y el del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, *Lineamientos de Política Económica 1983-1988*, Managua, septiembre de 1983.

<sup>5</sup>Véase, Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, *Programa*, Managua, julio de 1979.

<sup>6</sup>*Ibid.*

inversiones), la programación financiera (presupuesto-programa monetario) y provisiones sobre la evolución de la población y el empleo.<sup>7</sup>

En la estrategia de desarrollo elaborada por el gobierno de Belaúnde Terry se contemplaban tres elementos básicos. El primero postulaba la necesidad de modificar el patrón de acumulación nacional e inserción internacional, sobre la base de la apertura de la economía al exterior y el aprovechamiento de las ventajas comparativas del Perú. El segundo, estrechamente vinculado con el anterior, afirmaba la conveniencia de liberalizar el funcionamiento de la economía nacional, a efectos de eliminar las distorsiones introducidas en el libre juego de las fuerzas del mercado, y garantizar con ello el logro de una mayor eficiencia, con base en el papel protagónico de la empresa privada y el aporte significativo del capital extranjero. El tercero, propugnaba el logro de una estabilidad macroeconómica mediante una reducción significativa del déficit fiscal y un manejo monetario adecuado.

Estos tres elementos básicos de la estrategia de desarrollo buscaban, por cierto, una modificación profunda de la estructura económica y social del país, y significaban un verdadero cambio en la estrategia de desarrollo adoptada en gran parte de los años sesenta, pero sobre todo durante la mayor parte de la década de los setenta.

Cabe señalar, sin embargo, que tal estrategia de desarrollo no pudo aplicarse en toda su concepción por el gobierno en los últimos cuatro años, razón por la cual sufrió diversas modificaciones en función de la coyuntura internacional y los problemas internos.<sup>8</sup>

## 20. *República Dominicana*

En el documento *Lineamientos de Política Económica y Social y Programa de Inversiones Públicas (1983-1985)* se enmarca la acción del gobierno, se definen sus objetivos y políticas y se establece el programa de inversiones públicas que concreta dichos objetivos.

En el primer capítulo se presenta un diagnóstico económico y social del período 1970-1982, que se efectúa a nivel global, sectorial y regional. En el segundo capítulo, de acuerdo con las directrices del Poder Ejecutivo y los diagnósticos respectivos, se establece un conjunto de lineamientos generales y específicos.

Los lineamientos generales permiten la definición de las políticas destinadas a mejorar la coyuntura económica, sanear el proceso de inversión y asegurar un nivel regular de actividad económica, junto con impulsar las acciones capaces de reorientar la producción y generar un proceso de desarrollo sostenido.

<sup>7</sup> Además del plan anterior, el Instituto Nacional de Planificación elaboró un plan de mediano plazo (1982-1985) y otro de largo plazo (1982-2000). De igual manera, se preparó el programa de inversiones (1982-1983) con prioridades intersectoriales desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

<sup>8</sup> Véase Gustavo Saberbein, *El impacto de la crisis y las perspectivas de reactivación en el proceso de planificación y formulación de políticas públicas en el Perú*, Documento ILPES, 1985.



costo del ajuste en forma equitativa entre los diversos grupos económicos y sociales;

- d) Crecimiento relativo del sector privado, nacional y extranjero, y papel del Estado como productor;
- e) Criterios para determinar el tamaño y la composición del gasto de capital del gobierno, dada la reducción de sus ingresos;
- f) Determinación de las reformas necesarias en los servicios públicos y en las empresas estatales;
- g) Medidas para mantener el nivel de empleo;
- h) Papel de la integración con la Comunidad del Caribe.

La *National Planning Commission* propuso una novena orientación: el papel y orientación de las industrias del petróleo y el azúcar.

El período 1983-1986 se consideró como de transición, en la perspectiva de una situación de largo plazo en el año 2000, que comprendería una economía más diversificada y no dominada por el petróleo; un sector industrial más desarrollado y eficiente; una mayor producción local de alimentos, con base en la expansión agrícola; la difusión de la capacidad tecnológica y de gestión en todos los sectores; un sector privado fortalecido, dentro de una economía mixta, con nuevas formas de organización; una mejor distribución espacial de la población y de la actividad económica y una intensificación de la integración con la Comunidad del Caribe.

## 22. *Venezuela*

En el *VII Plan de la Nación (1984-1988)*, *Lineamientos Generales*, como marco de acción del gobierno, se plantea un nuevo enfoque de la planificación, con las características siguientes:<sup>9</sup>

- a) Continuo, capaz de mantener su vigencia ante la realidad dinámica y cambiante.
- b) Flexible, para ajustarse a la situación interna y externa.
- c) Modular, en el sentido de proyectos de acción y operaciones con agentes responsables.
- d) Presupuestable, para hacerlo compatible con el sistema de presupuesto por programas.
- e) Enfoque por problemas y oportunidades, para darle un significado práctico y concreto.
- f) Intertemporal, es decir, que armonice la coyuntura, el corto, el mediano y el largo plazo.
- g) Dinámico, en referencia a problemas diferentes y en distinta fecha.

A la luz de dichos lineamientos, el conjunto de proyectos del Plan se propondrá reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad más libre. La estrategia global se sustenta en la armonización

<sup>9</sup>La metodología utilizada se encuentra en la publicación IVEPLAN, "Guía metodológica para el VII de la Nación", Caracas, junio de 1984.

# Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
Casilla 1567 — Santiago de Chile



**NACIONES UNIDAS**

## CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

### Apuntes de Clase

1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3<sup>a</sup> ed. 1973, 99 pp.
2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3<sup>a</sup> ed. 1973, 123 pp.
4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3<sup>a</sup> ed. 1973, 60 pp.

29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3º ed., 1986, 149 pp.
29. *Economic policy, social organization and regional development*, by Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.

## LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp.
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp.
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, by Sergio Boisier, 1981, 2nd. ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp.
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp.
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp.

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile