



BOLETIN DE PLANIFICACION

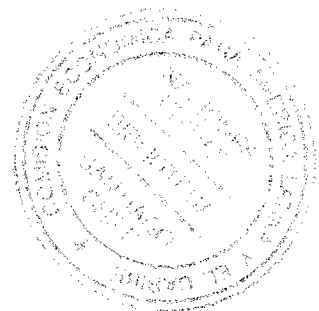
Septiembre 1979

Año 3

- Seis problemas de la planificación del desarrollo en los estados pequeños del Caribe.
- Planificación, desarrollo y política económico-social en el Brasil.
- La experiencia reciente de la planificación económica y social de México.
- Resumen del documento "Notas sobre ciencia y tecnología y planificación del desarrollo".
- Conclusiones y recomendaciones del encuentro técnico sobre planificación y ciencia y tecnología.
- La economía paralela.
- Resumen bibliográfico.

8-9

**BOLETIN
DE
PLANIFICACION**



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	v
SEIS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN LOS ESTADOS PEQUEÑOS DEL CARIBE. Trevor Farrell	1
PLANIFICACION, DESARROLLO Y POLITICA ECONOMICO-SOCIAL EN EL BRASIL	15
LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO	41
RESUMEN DEL DOCUMENTO "NOTAS SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO"	55
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ENCUENTRO TECNICO SOBRE PLANIFICACION Y CIENCIA Y TECNOLOGIA	55
LA ECONOMIA PARALELA. Zigmunt Slawinski	67
NOTAS BIBLIOGRAFICAS. CHILE: MUJER Y SOCIEDAD	75

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1: BRASIL: INDICADORES ECONOMICOS GLOBALES	18
Cuadro 2: BRASIL: ALGUNOS INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS ...	19
Cuadro 3: EVOLUCION DE LA ECONOMIA BRASILEÑA (1964-1977)	21
Cuadro 4: INFLACION, MEDIOS DE PAGO, TIPO DE CAMBIO, CORRECCION MONETARIA Y SALARIO MINIMO, 1964-1977	23
Cuadro 5: BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1964-1977	23
Cuadro 6: BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO, 1974-1977	27
Cuadro 7: BRASIL: PRINCIPALES PROGRAMAS DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (INSUMOS BASICOS)	28
Cuadro 8: BRASIL: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS, 1974-1977	36
Cuadro 9: BRASIL: REALIZACIONES DEL PRESUPUESTO SOCIAL, 1977 ...	38

INTRODUCCION

Dado el propósito de servir de instrumento de divulgación de las experiencias de planificación de América Latina y el Caribe, el Boletín de Planificación presenta en esta oportunidad una selección de los trabajos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe (La Habana, enero de 1979) y de los expuestos en la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 1978).

En primer lugar, el trabajo de Trevor Farrell ofrece una síntesis comentada de las principales restricciones de índole técnica, política y administrativa del proceso de planificación en el área del Caribe. En su exposición, se visualizan, además, soluciones viables y concepciones que permitirían una mayor eficacia y coherencia del proceso. En segundo lugar, el lector encontrará valiosas referencias y antecedentes relevantes sobre la experiencia brasileña y mexicana en materia de planificación económica y social. Los éxitos alcanzados en estos dos países constituyen un positivo ejemplo para la región.

Con el objeto de aportar algunas ideas sobre el prioritario tema de Ciencia y Tecnología, se anexa un resumen del documento presentado por el ILPES al Encuentro Técnico organizado por el Colegio de México, CEPAL e ILPES. Las conclusiones y recomendaciones constituyen el marco apropiado para profundizar y dilucidar las inter-relaciones entre Ciencia y Tecnología y Planificación. Por último, el ILPES en nombre de todo el sistema CEPAL ofrece un homenaje a Zigmunt Slawinski. Su permanente inquietud intelectual se centró fundamentalmente alrededor de la llamada "Economía Paralela", esquema que en cierta medida constituye un aporte original a la teoría del Desarrollo Económico.

Dentro de las Notas Bibliográficas, se presenta una sinopsis pormenorizada de los artículos que conforman el libro sobre "Chile: Mujer y Sociedad". Los temas debatidos cubren casi por completo las múltiples facetas socio-económicas de la mujer en la sociedad y su creciente participación en el quehacer nacional.

SEIS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
EN LOS ESTADOS PEQUEÑOS DEL CARIBE 1/

1/ Por Trevor Farrell

I. SEIS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN LOS ESTADOS PEQUEÑOS DEL CARIBE

Durante la década de los años 50 y principios de la del 60, en los países caribeños y en general en el Tercer Mundo se produjo un entusiasmo muy difundido por la planificación del desarrollo. Fue un período en el cual muchos países subdesarrollados que habían sido colonias obtuvieron su independencia política o de "bandera".

Actualmente, con la excepción de Cuba, Guyana y quizás Jamaica, el compromiso con la planificación nacional general y formal se ha debilitado. La actitud prevalente en gran parte del Caribe puede describirse como de desilusión, con desinterés en el papel que la planificación puede desempeñar en el desarrollo o ignorancia sobre el mismo. 1/

Esto resulta ahora bastante irónico pues al mismo tiempo que el respeto por la planificación y el interés en la misma han disminuido tan considerablemente en el Caribe y otros países del Tercer Mundo, y los académicos metropolitanos 2/ declaran su "fracaso" en estos países, la práctica de la planificación está callada casi subrepticamente ganando terreno en los países capitalistas desarrollados.

Ya en Japón, Escandinavia y otras áreas de Europa Occidental, la planificación es bastante importante aunque ello no se manifieste en grandiosos "planes quinquenales" anunciados formalmente. Incluso en Estados Unidos, país que al menos retóricamente profesa ser la ciudadela del "capitalismo de libre empresa", la idea de la planificación nacional no solo ha dejado de ser una herejía instantánea sino que incluso está siendo activamente impulsada por algunos de los mayores intereses capitalistas (para el beneficio propio que vislumbran, desde luego). 3/

1/ Esto es válido también para una gran parte del Tercer Mundo.

2/ Por ejemplo, en 1969, en una conferencia celebrada en Sussex, Inglaterra, el consenso de opinión fue claramente que la planificación en los países subdesarrollados había sido un fracaso evidente. Véase M. Faber y D. Seers (4).

3/ Ejemplo de esta posición es Throton Bradshaw (2), Presidente de la Atlantic Ritchfield Oil Company, Henry Ford II, Presidente de la Ford Motor Co., J. Irwin Miller de la Cummins Engine y Michael Blumentahl, actualmente Secretario del Tesoro de los Estados Unidos pero anteriormente de la Bendix Corporation, han abogado todos por alguna forma de planificación económica nacional para los Estados Unidos de América. Véase Tom Alexander (1). Según Tom Alexander también, una reciente encuesta realizada entre 23 corporaciones importantes arrojó que las dos terceras partes de sus ejecutivos principales favorecían cierto grado de planificación nacional, mientras las dos quintas partes pensaban "que quizás la planificación nacional sea la respuesta a los actuales problemas económicos".

En el Congreso Estadounidense ha habido varios intentos de introducir legislaciones para institucionalizar la planificación económica nacional. Los esfuerzos más destacados y recientes fueron el proyecto de ley de Humphrey Javits de 1975, y el proyecto de ley de Humphrey Hawkins de 1977. Y se creó un Comité de Iniciativas para la Planificación Económica Nacional que exhibe en su dirigencia a algunos de los más conocidos académicos de la metrópolis y administradores de alto nivel del capitalismo americano.

El declive de la planificación en el Caribe y otras partes es también irónico por cuanto para cualquier estudioso serio del desarrollo y el mundo moderno, está más claro que el sol que en definitiva la planificación nacional es inevitable, y no sólo en el Tercer Mundo. La creciente socialización de la producción en todas partes, el costo tremendo de los proyectos en gran escala, el largo período de gestación de los mismo, los múltiples y complejos objetivos que deben satisfacerse dadas las exigencias y expectativas de los pueblos, y la necesidad crítica de coordinar y armonizar las actividades sociales y económicas, se combinan todos para hacer dos cosas. Primero, estimular un crecimiento inexorable del Estado y de la intervención estatal en la vida económica; y segundo, impartirle a la planificación total la máxima urgencia.

El hecho de que la planificación no "prendiera" en el Caribe excepto en unos pocos territorios, no es casual. Puede achacarse a la existencia de ciertos problemas que surgieron. En general, estos problemas no han sido adecuadamente comprendidos y mucho menos resueltos. Y en esta situación ha sido fácil percibir la planificación y el concepto de planificación como poco útil o como un fracaso.

Nuestra limitada tarea aquí es la de intentar explicar estos problemas en el concepto específico de los estados pequeños del Caribe. Como es natural, lo primero es delimitar cuáles territorios caen dentro de este rubro. Todos los países de habla inglesa (principalmente la CARICOM) y los de habla holandesa y francesa (excluyendo Haití) pertenecen a esta categoría. Dado el status político de Martinica, Guadalupe y las Islas Vírgenes estadounidenses, terminamos por tomar como marco de referencia a los países de habla inglesa de la CARICOM y al Caribe de habla holandesa.

Al examinar los problemas de planificación del desarrollo que existen y han existido en estos países, nos golpean dos hechos. Se identifican seis problemas como importantes pero de estos seis, sólo uno puede en realidad vincularse específicamente con la cuestión de las dimensiones pequeñas. En general, los problemas les son bastante comunes a los esfuerzos de planificación en muchos países del Tercer Mundo. En segundo lugar, los problemas reales están estrechamente relacionados con el hecho de que estos territorios no hayan logrado llenar los prerrequisitos fundamentales necesarios para una planificación efectiva. Por tanto, parece ser que los problemas de la planificación del desarrollo en estos países implican en realidad no que la planificación haya fracasado de hecho, sino que en realidad nunca se ha intentado.^{1/}

Antes de identificar y discutir los seis problemas quizás sea útil definir cuatro prerrequisitos que pueden plantearse como necesarios y fundamentales si en realidad nos interesa que la planificación sea seria y efectiva.

1. Es necesario tener algún grado mínimo de control, directo o indirecto, sobre aquello para lo cual estamos planificando, y estar dispuestos a ejercer dicho control. Desde luego, qué es lo que constituye este grado mínimo de control sólo puede definirse dentro del contexto de alguna situación real y concreta. No hay por

^{1/} Es fácil confundir estos temas con largos argumentos tecnológicos acerca de nuestras propias definiciones de planificación. Es difícil entender que la planificación pueda significar mucho más o menos que identificar las metas sobre la base de un análisis de la situación y los recursos propios, elaborar los medios necesarios para alcanzar esas metas y después hacer lo que sea necesario para alcanzarlas.

qué hacerse ilusiones de que los planificadores necesitan o pueden aspirar a tener un control total sobre todas las variantes que pudieran afectar sus objetivos. Algunas variantes son inevitablemente "autónomas" 1/ pero sin control sobre cierto subgrupo mínimo de variantes instrumentales, no podemos esperar una planificación seria.

2. En relación con ésto, debe existir la voluntad y el compromiso de planificar.
3. Debe existir la comprensión técnica y filosófica de rigor del método y técnicas de la planificación. Esto constituye una parte importante de nuestra capacidad para planificar.
4. Debe existir el mecanismo organizativo de planificación y ejecución así como satisfacerse los requisitos informativos básicos de esta actividad.

Sobre esta base, es posible no sólo identificar y explicar los seis problemas mencionados anteriormente sino situarlos en perspectivas y lograr una mejor apreciación de su significación.

Los Seis Problemas de la Planificación del Desarrollo

1. Falta de control

No se puede planificar lo que no se controla o no se va a controlar. En el Caribe, plan tras plan ha sido producido, impreso, "presentado al Parlamento", y después sencillamente archivado en las oficinas ministeriales e ignorado. Una de las razones principales de esto es que tales planes no se podían poner en ejecución porque el país no había logrado adquirir o desplegar el grado necesario de control mínimo sobre su economía para una planificación efectiva.

Cuando un país les deja a las transnacionales el control efectivo de sus sectores económicos claves - petróleo, bauxita, azúcar, bananos - no debe sorprender que, dado el papel básico que éstos desempeñan en la vida nacional, no sea capaz de alcanzar o siquiera fijar metas significativas de desarrollo.

En algunos de estos países, el hecho de que los sectores económicos claves fueran dejados bajo el control foráneo (por ejemplo, el petróleo en Trinidad, la bauxita en Jamaica) significa que no podían planificar seriamente los niveles de producción, exportación o inversión de estos sectores. No se podían planificar con ningún grado de seguridad sus vínculos con la economía. A las compañías extranjeras sólo se las podía persuadir de hacer lo que ellas calculaban que les convenía en una forma u otra.

La dinámica del desarrollo en estos sectores estaba demasiado fuera del control local. Por consiguiente, dado su papel clave en la economía, no se podían planificar sobre otra base que no fueran las esperanzas y los deseos, las utilidades en divisas y la balanza de pagos, las recaudaciones de los gobiernos y el consiguiente suministro de infraestructura, servicios sociales y empleos. Por eso es que cualquier congruencia (la poca que había) entre el desempeño económico real y las metas planteadas en los planes era puramente fortuita, podría decirse que casi una "obra de Dios".

1/ Véase /S, págs. 25-28/.

Sin embargo, el problema no se delimita con sólo la cuestión de la propiedad extranjera de sectores y recursos claves. La falta de control efectivo ha caracterizado no sólo a sectores básicos como el petróleo, la bauxita y las finanzas controlados por las transnacionales extranjeras, sino que también se ha extendido al sector privado local e incluso a las empresas de propiedad estatal, los servicios públicos y más recientemente las subsidiarias nacionalizadas de las transnacionales foráneas.

En muchos casos no es que los instrumentos para un control efectivo, directo e indirecto, no estuvieran o bien en manos del Estado o fueran apropiables. Por una razón u otra, se evitaba emplear los medios disponibles incluso mientras los gobiernos aparentaban planificar. El caso de las empresas de propiedad estatal constituye un ejemplo clásico. Con demasiada frecuencia estas empresas sencillamente eran puestas bajo el mando de una junta directiva y virtualmente abandonadas a sus propios recursos. Podría producirse una incursión ocasional, esporádica en sus asuntos, o de la singular Comisión de Investigaciones, generalmente en el contexto de alguna crisis. Los intentos sistemáticos de integrar sus actividades y decisiones a la planificación económica nacional eran escasos o inexistentes. No se trataba de fijar metas y objetivos para ellas de acuerdo con dichos planes y, después, de revisar su comportamiento de conformidad con estos criterios previamente planteados y acordados.

Quizás sea útil subrayar claramente qué es lo que implica y lo que no implica este dejar de ejercer el grado necesario de control efectivo.

El dejar de ejercer este grado mínimo necesario de control no puede simplemente atribuirse a la pequeñez. Aunque pudiera argumentarse razonablemente que un país pequeño tiene menos nivel de libertad que uno grande respecto a sus alternativas económicas, ello no significa que no tenga margen suficiente para manio-
brar sencillamente porque es pequeño. De esto da fe la experiencia de muchos países pequeños sumamente exitosos en la economía internacional.

a) Este fracaso tampoco significa que los planificadores no pudieron planificar debido a las incertidumbres de la economía internacional, etc. Los planificadores siempre afrontan incertidumbres y se ven acosados por la ignorancia. Pero como se recalca arriba, no es necesario ni tampoco posible que los planificadores ejerzan un control total sobre todas las variantes instrumentales que pueden tener impacto en sus metas.

b) Además, el problema no puede reducirse en forma alguna al argumento de que faltaba un control efectivo porque los gobiernos prefirieron seguir una vía capitalista de desarrollo. Aunque su elección de la estrategia puede ser condenada por varias razones, ésta no es una de ellas pues varios países capitalistas han demostrado capacidad para combinar un nivel considerable de control y planificación estatales con una forma capitalista de organización económica, Japón, Francia y Suecia son ejemplos de ello. Para estos países caribeños, el problema reside en su elección implícita o explícita de una vía capitalista dependiente de desarrollo y esta vía particular la que es fundamentalmente incompatible con una planificación nacional seria.

c) La propiedad estatal ha demostrado no ser suficiente para un ejercicio real del control. En algunos de estos países la propiedad estatal en áreas importantes de la economía era bastante considerable a mediados de la década del 70 pero, como se señaló anteriormente, se trató poco o no se trató en lo absoluto de

aprovechar esta situación para controlar y planificar hasta donde fuera posible, de modo que no fue sólo que estos gobiernos no tuviesen suficiente control debido a factores históricos, el imperialismo, el colonialismo y la debilidad económica. La cuestión fue también que no se molestaron en ejercer al máximo el poder que en realidad tenían.

2. Naturaleza y orientación de las direcciones políticas de la región

Se ve fácilmente que la carencia del mínimo necesario de control efectivo que requiere una planificación económica nacional amplia está relacionado en parte con la inexistencia de otro de los cuatro prerrequisitos señalados anteriormente, la necesidad de la voluntad y el compromiso de planificar. ¿Por qué no existía esta falta de compromiso real con el desarrollo del proceso de planificación, y el resultante no hacerle frente a lo que implica la planificación (especialmente en el aspecto organizativo)?

Pueden ofrecerse varias razones. a) Parte de las respuestas bien pueden encontrarse en la naturaleza, origen y falla de capacidades técnicas de algunas de las direcciones que surgieron basadas en una dirigencia "carismática" que carecía no sólo de una orientación ideológica clara sino también, y esto es muy significativo, de capacidad administrativa. Es necesario señalar muy claramente que esta falta de capacidad administrativa no tiene nada que ver con la presencia o ausencia de calificación académica. Está mucho más allá de eso.

No había nada en los antecedentes y experiencias de estas direcciones que las familiarizara con la tecnología, la organización, la dirección de personas y el manejo en sí de un país o siquiera de grandes empresas.^{1/} No había nada que les brindara una comprensión real de los requisitos de la administración moderna eficaz, o que los motivara en ese sentido. Y como quiera que la planificación, con su énfasis en fijar objetivos y monitorear y evaluar el desempeño a la luz de estos objetivos, es un aspecto importante de la administración moderna, no es sorprendente que hubiera poca comprensión de los requerimientos organizativos de la planificación.

Además, aunque como es natural el no lograr administrar eficazmente significaba la no consecución de un adelanto aceptable y factible en materia de desarrollo, en varios casos a estas dirigencias no se les exigió pagar el precio que usualmente deben pagar los administradores que fracasan, o sea, la pérdida de sus cargos a favor de quienes son más capaces para realizar el trabajo requerido. Esto se debió en parte a la naturaleza de la política interna (o sea, el papel de la raza en Trinidad, Suriname y Guyana); en parte a la escasez general de capacidades administrativas político-económicas en esas sociedades (situación que en el Caribe es prácticamente sinónimo de subdesarrollo); y en parte al respaldo brindado a estos regímenes por las potencias metropolitanas extranjeras las cuales consideraban que sus intereses se veían mejor servidos manteniendo los sistemas sociales y económicos existentes. b) Después, en muchos casos las direcciones políticas no estaban convencidas de que los beneficios de la planificación justificaran el esfuerzo y costos que conllevan. Esto se debía hasta cierto punto al hecho de que no entendían

^{1/} Aunque académicamente fueran altamente calificados, la naturaleza de su formación académica por lo general no les daba la comprensión de la administración adecuada de los sistemas ni los familiarizaba con la misma. Este tipo de comprensión y familiaridad comienza realmente a desarrollarse en la región ahora, y por lo general entre la joven generación.

que sus posiciones dependieran de una administración eficaz y, por ende, de una planificación efectiva. Pero también se debía en parte a que los beneficios del tipo de planificación que se realizaba en esos sistemas eran ciertamente mínimas. De manera que, visto superficialmente, su concepto de que una planificación amplia no valía la pena era correcto. c) También los fracasos de las estrategias elegidas, más la debilidad de las direcciones en sí, significaron que de mediados a fines de los años 60 estos sistemas estaban realmente en un estado de crisis endémica. En esa situación, el acto de gobernar era en esencia (más de lo que suele ser) una cuestión de perenne enfrentamiento de crisis e intentos de solucionar casos difíciles. De ahí que las direcciones políticas se vieran constantemente en situaciones donde las exigencias del momento demandaban soluciones ad hoc o "curitas de mercuriocromo".

Estas soluciones frenaban temporalmente las crisis, o prometían hacerlo, sólo para más adelante generar otros problemas a veces mayores. Como es harto frecuente, las cuestiones a las que por ser de importancia suprema se les daba prioridad, no eran necesariamente en última instancia las más importantes. La debilidad administrativa de las direcciones políticas significaban que generalmente eran incapaces de resolver el problema de organizar sus sistemas para abordar simultáneamente tanto los problemas cotidianos como los estructurales fundamentales. A menudo parecía que no eran capaces siquiera de conceptualizar el problema y mucho menos de encontrar soluciones.

3. La carencia de estructuras organizativas apropiadas y el no lograr involucrar al pueblo

La debilidad administrativa que ha caracterizado a la dirigencia en el Caribe se hace patente en el hecho de no haber establecido el tipo de estructuras organizativas que son perentorias para la planificación y ejecución adecuadas, y en no haber logrado hacer de la planificación algo vivo y significativo para el pueblo como un todo, comprometiéndolo así a cumplimentar el plan. Más que cualquier otra cosa, estos dos fracasos prácticamente garantizaron que la planificación no tuviera éxito.

Desde el punto de vista organizativo, una planificación nacional efectiva plantea ciertos requisitos ineludibles. La planificación tiene que ramificarse a través de toda la sociedad, o al menos, a través de los sectores, regiones y actividades claves. Tiene que llegar a la base y afectar las decisiones y actividades de las empresas, agencias y comunidades individuales. El hecho de que el deseo de coordinar y armonizar actividades diferentes sea una de las razones principales para la planificación nacional, brinda uno de los imperativos más poderosos para que la planificación se extienda ampliamente a través de toda la sociedad o por lo menos de sus sectores principales.

Además, la planificación no puede concentrarse, aislarse, "embotellarse" en un organismo planificador central o ministerio de planificación. En primer lugar, la planificación requiere información así como una comprensión sofisticada de los problemas que aspira a resolver. Segundo, los planes se hacen, o deben hacerse, para ser ejecutados. Los planificadores sagaces saben que ninguna oficina planificadora central puede poseer jamás toda la información y pericia necesarias para tomar decisiones y elaborar políticas inteligentes. Normalmente gran parte de la información, la pericia y el conocimiento íntimo de los problemas se encuentran en la base, en los niveles inferiores donde en realidad se produce la acción. Por

tanto, es sólo una cuestión de sentido común el que estas personas tengan que participar, que los planificadores dependen de ellas para obtener información y que tengan que recibir sus propuestas.

Y los planificadores sagaces saben también que en definitiva ninguna oficina planificadora central puede jamás ejecutar un plan. La ejecución se realiza en los niveles inferiores de la estructura. La planificación tiene que ser capaz de afectar lo que está sucediendo en toda la estructura. Pero de la misma forma, con frecuencia será necesario involucrar en el proceso de planificación real a las personas que ejecutarán un plan. Los seres humanos como tales a menudo van a reaccionar negativa, hostil o indiferentemente ante una propuesta o directiva de que hagan algo si no se les ha consultado con antelación y se les ha pedido su opinión. Si se les consulta, frecuentemente responderán con rapidez y compromiso mucho mayores aunque sus opiniones sobre lo que debe hacerse hayan sido rechazadas (diciéndoles la razón).

Por tanto, la planificación tiene que ser un proceso interactivo entre los organismos superiores y la base. Es necesaria una interacción amplia en ambas direcciones. Las empresas, organismos y comunidades transmiten a los organismos superiores la información, puntos de vista y problemas percibidos, y las propuestas; y a su vez, la información y solicitudes de información, los puntos de vista y propuestas fluyen a la base desde los niveles superiores. Necesariamente se producen a continuación discusiones, conflictos y debates, y finalmente se toman decisiones; las propuestas aprobadas que ahora emanan como directivas o como metas aceptadas son transmitidas a los objetivos administrativos detallados y específicos de las empresas y organizaciones individuales.

La planificación sería implica también que la maquinaria planificadora y elaboradora de políticas debe tener la máxima autoridad en el sistema. Una vez formulados los planes sobre una base democrática de amplia participación y compromiso popular, la oficina planificadora central o su equivalente debe tener la autoridad necesaria para velar porque el plan se lleve a cabo. Los planificadores deben ser muy firmes. Por tanto, en la maquinaria burocrática la oficina planificadora central decididamente debe tener un rango superior.

En la práctica real del Caribe, generalmente estos requisitos organizativos no han sido satisfechos. En la mayoría de los casos los ministerios de planificación o sus equivalentes han planificado en un aislamiento casi total de las masas populares y con relativamente poca participación y aportes de otros organismos burocráticos del sistema. Es cierto que por lo general se han visto forzados a buscar la información en otros ministerios y organizaciones, pero sorprende ver hasta qué punto las autoridades planificadores centrales han operado por su cuenta, divorciadas del pueblo y los sectores para los que supuestamente están planificando.

El resultado ha sido que los planes centralmente elaborados con frecuencia han sido vagos, superficiales o ajenos a las cuestiones y problemas de determinados sectores. Los planificadores centrales que los crearon no tenían ni la información y pericia suficientes, ni el conocimiento profundo y detallado de los problemas y peculiaridades de sectores específicos para elaborar planes inteligentes para ellos.

Otros resultados han sido que los planes oficiales han tropezado con una indiferencia considerable por parte de los que supuestamente debían intentar

ejecutarlos. En general las empresas y organizaciones individuales no se veían realmente afectadas por la formulación de planes para sus sectores o áreas, y a menudo ni siquiera estaban conscientes de qué parte del contenido de estos planes pudiera serles pertinente. En términos generales, la planificación no se ha hecho de manera que, digamos las metas sectoriales, puedan ser desglosadas y detalladas en metas específicas para determinar empresas, organismos o instituciones financieras, ni siquiera para las de propiedad estatal.

La oficina central planificadora de estos sistemas caribeños que analizamos aquí, tampoco era nunca el organismo superior del sistema. En las guerras burocráticas con otros organismos gubernamentales, estas oficinas han mostrado en realidad poco empuje. Por una parte, los ministerios de finanzas gozaban de autoridad máxima y, por otra, los planificadores centrales no tenían ni la autoridad ni la maquinaria (ni los planes detallados) mediante los cuales poder monitorear y revisar el desempeño, éxitos y fracasos de las agencias o empresas específicas, y actuar en consecuencia. Poco podían hacer para asegurar que se cumplieren las metas del plan. En algunos casos (Trinidad y Tobago, por ejemplo) los planificadores centrales han terminado sin tener literalmente nada que ver con los principales proyectos nuevos del sistema los cuales fueron planificados y organizados en otras esferas. El resultado de todo esto es que los prerequisites organizativos básicos para una planificación nacional efectiva no han sido satisfechos en su mayoría.

La planificación en el Caribe tendía también a no lograr convertirse en parte de la política e involucrar y comprometer realmente a las masas del pueblo, aunque en ocasiones lo intentaba.^{1/} Básicamente, se ha pensado en la planificación en términos de toma de decisiones económicas. No ha sido considerada como algo que básicamente es política, organización y motivación para el pueblo y lo que lo involucra y compromete con la idea de la planificación y la práctica de la misma.

De ahí que nunca fuera realmente parte integral de la conciencia del pueblo en la organización de sus vidas de trabajo. Nunca fue tomado en serio en las organizaciones como barómetro de su actuación o como guía y acicate para un mejor desempeño.

4. El problema de la información inadecuada

El cuarto problema que ha afectado seriamente la planificación del desarrollo en los territorios del Caribe que analizamos aquí, es el problema de la información. Sin buena información es imposible una buena planificación. Aunque los planificadores nunca cuentan con todos los datos e informaciones que idealmente desearían tener (especialmente sobre el futuro), la base de datos con que los mismos han tenido que trabajar en el Caribe sencillamente no ha sido lo suficientemente buena. En algunos casos (por ejemplo, en las Islas de Sotavento y Barlovento) puede

^{1/} Puede decirse que en ocasiones los gobiernos y los planificadores han demostrado estar conscientes de que era necesaria la participación popular activa y trataron de lograrla. El intento de crear Comisiones Nacionales de Planificación extraídas de distintos círculos sociales y de interés en Trinidad y Tobago y el esfuerzo por involucrar al pueblo en la elaboración del Plan de Producción de Emergencia de 1977-78 en Jamaica constituyen dos ejemplos. Sin embargo, hasta la fecha no parece haber sido posible institucionalizar las políticas de planificación o de mantener estos esfuerzos por lograr la participación popular.

catalogarse como abismalmente pobre. A menudo la información estadística no es oportuna, ni exacta ni lo suficientemente detallada y amplia. Además, la información acerca del mundo exterior y los acontecimientos relevantes de la escena internacional ha sido todavía peor. En algunos casos (por ejemplo, el petróleo, la tecnología) había poca comprensión de los mercados internacionales.

El problema de la información ha significado por lo menos dos cosas. Una de ellas es que se restringió el alcance de la planificación. La segunda es que en los planes se propugnaban políticas cuestionables. De nuevo viene al caso la política sobre la industria petrolera en Trinidad y Tobago.^{1/}

En cierto sentido, el problema de la información puede verse como un reflejo de la falta de compromiso con una planificación adecuada. Por una parte, los organismos estadísticos no contaban con los recursos humanos y monetarios y la facultad de extraer la información que resultaba necesaria para poder cumplir su misión. Por otra parte, a estos organismos no se les exigía suministrar datos apropiados, exactos, oportunos y globales. Se pudiera argumentar que no se hacían estas exigencias porque, dado los sistemas que administraban, los políticos no necesitaban ese tipo de datos para la gestión económica - ya que las palancas de la gestión económica en un sistema dependiente están controladas en gran medida por otras personas.

5. La falta de recursos humanos y oficinas técnicas

Si la pequeñez en tamaño tiene algún significado, sin lugar a dudas está relacionado con la pequeñez en términos del número de personas, y no con el tamaño geográfico o la dote de recursos naturales. Uno de los problemas que afecta a la planificación del desarrollo en el Caribe y precisamente el que se puede relacionar específicamente con la pequeñez en tamaño (aunque no sólo con la pequeñez) es la escasa dote de recursos humanos de estos territorios. Guyana y Suriname, poco poblados en comparación con su superficie (800 000 y 400 000 respectivamente) son ejemplos fehacientes de ello.

En este caso, esta insuficiencia de recursos humanos se relaciona en realidad con la falta del suficiente personal calificado y entrenado en planificación, ejecución y administración. En las Islas de Barlovento y Sotavento y en los territorios de habla holandesa este problema sólo puede ser descrito como grave.

Los conocimientos técnicos sobre planificación, metodología de planes y técnicas de planificación son seriamente inadecuados en la región. No es raro hallar dirigentes técnicos en las oficinas de planificación sin la alta calificación (especialmente en técnicas cuantitativas) ni el conocimiento de los métodos de planificación necesarios para una planificación global efectiva. Además, la pronunciada debilidad de la capacidad y experiencia en administración existe en todos los niveles de estas sociedades, o sea desde las direcciones políticas hasta los supervisores en la base provoca dificultades considerables en la implementación efectiva y la administración de los proyectos.

6. La incapacidad de elaborar estrategias efectivas

Una extensión del problema antes señalado es la incapacidad de elaborar estrategias efectivas de desarrollo. La planificación es un proceso técnico que

^{1/} Véase Ferrel 6.

implica toda una serie de diversos pasos o ejercicios, 1/ La elaboración de estrategias para lograr las metas del plan es uno de esos pasos. Pero aunque la elaboración constituye tan sólo uno de esos pasos, es sumamente importante pues el éxito del plan, en términos de alcanzar los objetivos planteados, depende en gran medida de la correcta selección de la estrategia.

El proceso de planificación se podrá ejecutar adecuadamente si los planificadores siguen fiel e incluso brillantemente, los métodos correctos de planificación. Se podrán dar todos los pasos. Pero si las estrategias que se han elaborado para alcanzar las metas fueron mal concebidas y son erróneas, no se alcanzarán las metas.

Esto ha sucedido en el Caribe. Se han aplicado estrategias mal concebidas y erróneas. Y cuando por consiguiente no se han alcanzado las metas del plan y los objetivos de desarrollo, se ha culpado a la planificación y al proceso de planificación, en vez de comprender que el problema real fueron las estrategias seleccionadas.

La aplicación de la estrategia Lewis es un ejemplo clásico de ello. En la práctica, pronto rodó por tierra la noción de que se alcanzarían incrementos en la producción, las exportaciones, las divisas y el crecimiento; que se lograría obtener tecnología y acceso a los mercados, industrializar, incrementar los ingresos gubernamentales y eliminar el desempleo, todo en grado suficiente como para representar una transformación significativa, mediante la estrategia de invitar al capital extranjero sobre la base de bajos salarios e incentivos generosos.

Si bien la producción, las exportaciones y los ingresos gubernamentales mostraron un cierto incremento en algunos territorios en determinados períodos, a finales de la década del 60 hubo serios problemas en la balanza de pagos, el desempleo creció en vez de disminuir, se empeoró la distribución de los ingresos y no se transfirió tecnología dinámica; aunque no se intensificó la dependencia, tampoco se alivió considerablemente, la transformación de las estructuras fue poco significativa.

La estrategia de la sustitución de importaciones que le fuera injertada a la estrategia Lewis cuando su bancarrota se hizo manifiesta, tampoco alcanzó sus metas más importantes. Es así que el objetivo de reducir o eliminar los problemas de la balanza de pagos siguió siendo esquivo, y el desempleo permaneció prácticamente intacto, aunque el porcentaje de la manufactura en la producción total ascendió significativamente en algunos territorios. Al mismo tiempo, se sacrificó el interés del consumidor en la calidad y los precios razonables y se fomentó un capitalismo local artificial ineficiente.

El no poder ambas estrategias alcanzar las metas de desarrollo esperadas, fue confundido con la noción de que era la planificación como tal la que había fallado de una forma u otra o que la misma era inefectiva o irrelevante.

El Resultado

El resultado de estos problemas es que la planificación no ha desempeñado el papel que debía o podía desempeñar en el desarrollo de la región. Esto quiere decir, a su vez, que el avance hacia un desarrollo significativo ha sido menor de lo que podía haber sido. El fracaso de nuestros intentos de desarrollo ha significado

1/ Véase Farrel 5.

que exceptuando a Suriname (debido a la ayuda holandesa), Trinidad y Tobago (debido a la existencia fortuita del petróleo) y quizás Barbados, la región en la actualidad está en un estado de callada crisis. A las economías de la región simplemente no les va bien. 1/ (Ello no quiere decir que las excepciones mencionadas hayan realmente alcanzado una transformación significativa).

La cuestión entonces es qué puede hacerse en relación con estos problemas. Porque el desarrollo efectivo de la región tiene que estar vinculado a una planificación efectiva. Esto tiene que ser sin duda uno de los principales puntos de nuestro orden del día en este momento. A menos que hallemos formas de cumplir los prerrequisitos básicos necesarios para una planificación efectiva, la planificación no podrá cumplir su misión de ayudar en el proceso de transformación.

1/ Véanse 3 y 7.

REFERENCIAS

1. Alexander, Tom, "The Deceptive Allure of National Planning" (El engañoso encanto de la planificación nacional), Fortune, marzo de 1977.
2. Bradshaw, Thornton, "My case for National Planning" (Mi argumento a favor de la planificación nacional), Fortune, febrero de 1977.
3. Informe Anual del Banco de Desarrollo del Caribe, varios números.
4. Faber, Mike y Seers, Dudley, (eds.), The Crisis in Planning (La crisis de la planificación), Vols. 1 y 2, Chatto y Windus para la Sussex University Press, 1972.
5. Farrell, Trevor, "How to Plan: AFROSIBER - The Nine-point Planning Method and its application to development planning" (Como planificar - AFROSIBER - el método de planificación de nueve puntos y su aplicación en la planificación del desarrollo) U.I.O. (San Agustín), Departamento de Economía (mimeografiado).
6. Farrell, Trever, The Multinational Corporations, the Petroleum Industry and Economic Underdevelopment in Trinidad and Tobago (Las corporaciones multinacionales, la industria del petróleo y el subdesarrollo económico en Trinidad y Tabago), discusión inédita de tesis de doctorado. Universidad de Cornell, 1974.
7. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Actividad económica de los países del Caribe, 1977.

PLANIFICACION, DESARROLLO Y POLITICA
ECONOMICO-SOCIAL EN EL BRASIL 1/

1/ Actualización del Documento presentado a la Primera Reunión de Ministros
y Jefes de Planificación de América Latina - Noviembre de 1978

I. INTRODUCCION

Brasil viene orientando la ejecución de la estrategia de desarrollo económico-social, del II Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1975-1979, con flexibilidad y pragmatismo, con miras a alcanzar sobre todo los siguientes objetivos hasta fines de la presente década:

- a) Consolidación de la moderna economía de mercado de inspiración neocapitalista, con prioridad para el fortalecimiento de la empresa privada nacional y para el desarrollo tecnológico (y clara definición del papel que cabe a las empresas gubernamentales y al capital extranjero);
- b) Mejoras de los niveles de bienestar colectivo, con énfasis en la disminución de la pobreza y de las disparidades en la distribución del ingreso nacional, personal o regional;
- c) Ajuste de su estructura productiva a la nueva realidad económica internacional, derivada sobre todo de la crisis de energía y de materias primas, así como a la nueva etapa del proceso de desarrollo industrial;
- d) Nuevo equilibrio del balance de pagos, con reducción progresiva de la participación del ahorro externo en la formación de capital;
- e) Control de la inflación.

Del examen somero de estos objetivos, así como de la evolución actual de la economía y de la sociedad brasileña a partir de 1974, resulta evidente que se atraviesa por un período de transición. Transición que se refleja en tasas menores de crecimiento económico; en la necesidad de proceder a readaptaciones estructurales después de varios años de crecimiento acelerado y de los grandes cambios ocurridos en la economía mundial, resultante sobre todo de la crisis del petróleo; en el empeño por otorgar mayor significación social al desarrollo.

II. EL DESARROLLO BRASILEÑO DE LOS ULTIMOS AÑOS

Para entender mejor el momento actual del desarrollo del Brasil y las opciones de política y estrategia económico-social que se han adoptado, interesa analizar aunque sea brevemente, su evolución a contar de 1960.

En términos generales, es innegable el gran salto que dió el país en materia de desarrollo entre 1960 y 1977, ya sea en su dimensión económica o en el campo social:

- a) Los principales indicadores económicos globales (Cuadro 1) revelan que el producto interno bruto - PIB - subió a más del triple en dicho período, representando un crecimiento promedio anual acumulativo de 7.6%; la industria y las manufacturas se expandieron durante el mismo período a 8.2 y 8.3%, respectivamente, el PIB por habitante se duplicó, acusando un crecimiento promedio anual de 4.6%. Todo esto significa que la economía brasileña adquirió entre 1960 y 1977 dimensiones totalmente nuevas, con un PIB del orden de 164 500 millones de dólares en 1977 (47 700 millones de dólares en 1960, a precios de 1977), y con un ingreso por habitante superior a 1 450 dólares (678 dólares en 1960);

b) Algunos indicadores sociales seleccionados (cuadro 2) revelan también que el país alcanzó en términos generales un progreso significativo: aumento de la expectativa promedio de vida al nacer (de 55 años en 1960, a 63 años en 1977); reducción de la tasa de mortalidad (de 11.4 a 8.1% en el mismo período); esfuerzos en el campo educativo en todos los niveles reflejados por el aumento de la tasa de alfabetización de 61 a 86% de la población con 15 años o más, entre 1960 y 1977; por el mejoramiento del nivel de bienestar social, medido por el expresivo aumento de la disponibilidad domiciliar de servicios esenciales - agua, energía, alcantarillado - o de bienes de consumo durable - radio, refrigerador, televisor, automóvil, etc.

Con todo, ese proceso acelerado de crecimiento y de transformación social no podría haber ocurrido, con la rapidez que se verificó, de modo equilibrado y armónico, sobre todo si se tiene en cuenta la dimensión y diversidad continentales del país, los cambios de naturaleza político-institucional que existieron y la práctica de una economía orientada en gran parte por el mercado. En efecto, el análisis más detenido del proceso, sea a partir de la estructura económico-social que se fue delineando, sea a nivel de cortes temporales de contornos más definidos, revela en realidad muchas distorsiones - algunas decididamente graves, como las resultantes de la distribución desigual del ingreso, personal y regional - y cambios nítidos de su ritmo de expansión y de la naturaleza de las dificultades que se encararon o encaran. Por tanto, conviene efectuar un análisis más pormenorizado para captar mejor los objetivos de las estrategias de desarrollo o de las medidas de planificación táctica que se adoptaron, particularmente a contar de 1964.

Cuadro 1

BRASIL: INDICADORES ECONOMICOS GLOBALES

Indicadores	1960	1977	Tasa promedio de crecimiento anual acumulativo (1960-1977) (porcentaje)
Producto interno bruto (PIB)	100	345	7.6
Producto de la industria	100	384	8.2
Producto de la industria de transformación	100	390	8.3
Producto del sector agropecuario	100	208	4.4
Población a/	100	161	2.8
PIB por habitante	100	214	4.6

Fuente: IPEA.

a/ 70 millones en 1960 y 113 millones en 1977.

Cuadro 2

BRASIL: ALGUNOS INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

Indicadores	1960	1977
Expectativa de vida de la población (años)	55	63
Tasa de mortalidad (por mil)	11.4	8.1
Tasa de alfabetización (porcentaje sobre la población de 15 años o más)	61	86
Matrículas (miles)	8 728	24 529
Primaria	8 368	21 238
Secundaria	267	2 174
Superior	93	1 117
Asegurados urbanos por la previsión social (miles)	5 629	20 657
Población atendida por la previsión social		
- Asegurados y familiares a cargo (millones)	13	113
Disponibilidad de servicios esenciales y de bienes de consumo durable (porcentaje de hogares servidos en el país - rurales y urbanos)		
Luz eléctrica	39	65.2
Abastecimiento de agua (red general)	21	52.8
Alcantarillado (red general)	12	27.3
Radio	35	80.5
Refrigerador	11	46.4
Cocina a gas, a queroseno o eléctrica	21	65.4
Televisión	4	51.0
Automóvil	3	18.6

Fuente: IPEA.

Los altos niveles de crecimiento de la década anterior se proyectaron en 1960-1961, con la expansión del PIB del orden de 10% anual. Sin embargo, los signos de disminución del ritmo de crecimiento derivados sobre todo del agotamiento del modelo de crecimiento heredado de los años cincuenta, basado en la sustitución de importaciones principalmente de los bienes de consumo durable comenzaron a manifestarse a partir de 1962/1963: disminución del crecimiento de 10.3% en 1961 a 5.2 y 1.5% en 1962 y 1963 (expandiéndose la industria en este último año sólo 0.2%); exacerbación del proceso inflacionario (47.7, 51.3 y 81.3%, en 1961, 1962 y 1963, respectivamente); déficit crecientes del ingreso (correspondientes a 37.50 y 48% de los ingresos en esos años) caída del poder real de compra del

salario mínimo (de casi 15% entre 1961 y 1963, considerando incluso la implantación en 1962 del décimotercer salario); déficits voluminosos del balance de pagos (346 y 244 millones de dólares, frente a exportaciones de 1 200 millones y 1 400 millones de dólares en 1962 y 1963, respectivamente). Esa situación económica y financieramente sombría, sumada a la grave y creciente inquietud social, el desquiciamiento institucional y el caos político administrativo, fue lo que se propuso enfrentar el movimiento revolucionario de 1964. En realidad, muchas de las distorsiones estructurales que persisten, hasta hoy particularmente las de carácter social grandes desigualdades distributivas, sea del ingreso personal, sea sectorial o regionalmente - se habían acentuado durante el transcurso de la década de los cincuenta. Estas fueron provocadas en gran medida por un modelo de desarrollo orientado por la sustitución de importaciones, dirigido hacia la estructura de demanda preexistente satisfecha previamente mediante importaciones, además de espacialmente concentrado.

A contar de 1964, se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas en la evolución del desarrollo brasileño (cuadros 3, 4 y 5):

- a) El período 1964-1967, caracterizado por el énfasis en la reorganización económico-financiera e institucional;
- b) el período 1968-1973, señalado por el crecimiento acelerado y por el esfuerzo de integración nacional;
- c) el período 1974-1977, fase de transición que deberá prolongarse hasta fines de la década, correspondiente al esfuerzo de readaptación de la economía a la crisis mundial de energía y a la nueva etapa de su desarrollo industrial.

Ante todo, resulta interesante observar que fue solamente a contar de 1964 que se consolidó en el país la práctica de la planificación.^{1/}

^{1/} Las tentativas anteriores de planificación: el plan de obras públicas y equipamiento de la defensa nacional (1939), el plan de obras y equipamiento - POE, de 1943, una actualización del primero, y el plan SALTE (salud, alimentación, transporte y energía), de 1948-1950, son esfuerzos de planificación de carácter sectorializado y discontinuo. El programa de metas del gobierno del Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) presentaba ya cierta perspectiva global, pero es más que nada un programa de gobierno; el plan trienal de desarrollo económico y social (1962-1964) que presenta un carácter de plan nacional, no fue llevado a cabo. Sin embargo, se destacan en el plano regional, el I y el II planes rectores de desarrollo del Nordeste (1961-1963 y 1963-1965), elaborados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste - SUDENE, creada en 1959 con el fin de coordinar el esfuerzo de superación del atraso relativo de dicha región (30% de la población del país y menos del 50% del ingreso nacional por habitante).

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA ECONOMIA BRASILEÑA (1964-1977)

Período	Crecimiento promedio anual acumulativo PIB (%)	Tasa promedio anual acumulativa de la inflación (%)	Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente de balance de pagos (en millones de dólares) <u>a/</u>	Objetivos principales de la política de desarrollo
<u>1964-1967</u> (Reorganización económico-financiera e institucional)	3.6	51.6	+81.3	Repunte del desarrollo, combate contra la inflación, corrección del déficit del balance de pagos, atenuación de las desigualdades regionales
<u>1968-1973</u> (Crecimiento acelerado e integración nacional)	11.4	19.5	-972.5	Aceleración del crecimiento, integración nacional, fortalecimiento de la economía de mercado y de la empresa nacional
<u>1974-1977</u> (Readaptación de la economía a la nueva situación económica mundial)	7.3	34.9	-5 924.1	Consolidación del modelo económico de mercado, redistribución del ingreso, readaptación de la estructura productiva a la nueva coyuntura internacional, contención de la inflación y del déficit del balance de pagos <u>b/</u>

Fuente: IPEA.

a/ Promedio anual del período.

b/ Objetivos para 1975-1979 (II PND).

El período 1964-1967, con el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), se caracterizó por el esfuerzo de reorganización económica y financiera y de modernización institucional que permitió al país el desarrollo acelerado que se alcanzó en el período subsiguiente. En esta etapa, se logró una elevación del crecimiento del PIB de 1.5% en 1963 a un promedio anual de 2.8% en 1964-1965, y de 4.3% en 1966-1967 (0.25 y 6.5% para la industria, respectivamente). Se obtuvo una disminución de la inflación de 92% en 1964 a 24% en 1967, y una disminución del déficit del tesoro, de 34% de los ingresos en 1964 a 14% en 1966-1967. Se alcanzó un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos (promedio anual de 81.3 millones de dólares, frente a un déficit promedio de 300.7 millones de dólares en 1960-1963). No obstante, en el campo de la política salarial hay que reconocer que los objetivos antinflacionarios prevalecieron sobre los de mantenimiento del poder de compra del salario mínimo, que se redujo entre 1963 y 1967, en alrededor de 19% (5.3% anual). Se puso en práctica una serie de medidas modernizadoras en el ámbito institucional, así como innovaciones en la conducción de la política económico-financiera (como la implantación en 1965 del mecanismo de corrección monetaria). Respecto a las desigualdades regionales, el Nordeste (cerca de 30% de la población del país y menos de 15% del ingreso interno) presentó entre 1963 y 1967, un crecimiento promedio anual estimado de 6.5% (comparado con 3.6% para el PIB nacional).

El período 1968-1973 se caracteriza, por una parte, por un gran esfuerzo de planificación - que se consolida con el I Plan Nacional de Desarrollo - PND (1972-1974); y por otra, por los altos niveles de crecimiento alcanzados por la economía.

En materia de planificación, constituyó un hito importante la elaboración del Plan decenal de desarrollo económico y social (1967-1976), la primera experiencia de planificación de largo plazo realizada en el país.^{1/} El programa estratégico de desarrollo - PED (1968-1970) refleja, en el mediano plazo, el plan decenal y destaca la necesidad de reducir la brecha entre el PIB potencial y el real; preocupándose de utilizar la capacidad instalada ociosa, sobre todo en la industria, derivada de la insuficiencia de la demanda y al esfuerzo de formación de capital realizado entre 1964 y 1967 (ese desfase facilitaría enormemente la aceleración del crecimiento iniciado en 1968). El documento Metas y Bases para la Acción del Gobierno (1970-1972), que corresponde a la primera etapa del III Gobierno de la Revolución, consagrado a la acción ejecutiva intensa, es considerado como de transición por el I Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974). En realidad es el I PND el que da la partida en el país a la concepción actual de la planificación, constituyéndose en un documento sintético de política y estrategia de desarrollo, sometido a la consideración del Congreso Nacional, aprobado por ley - en consecuencia, con fuerza normativa - y que se desglosa en programas sectoriales y regionales, presupuestos plurianuales y mecanismos de seguimiento de carácter permanente.

^{1/} Las metas conservadoras del plan decenal fueron ampliamente superadas global o sectorialmente. Sin embargo, fue de enorme utilidad para la planificación la serie de diagnósticos sectoriales exhaustivos elaborada en ese entonces.

Cuadro 4

BRASIL: INFLACION, MEDIOS DE PAGO, TIPO DE CAMBIO, CORRECCION
MONETARIA Y SALARIO MINIMO, 1964-1977 a/

Período	Inflación <u>b/</u>	Medios de pago <u>c/</u>	Tipo de cambio <u>d/</u>	Corrección monetaria <u>e/</u>	Salario mínimo <u>f/</u>
1964-1967	51.6	58.3	46.5	40.9	49.5
1968-1973	19.5	39.5	14.9	18.9	19.9
1974-1977	34.9	35.8	23.2	31.1	37.2

Fuente: IPEA.

a/ Variaciones promedio anual acumulativas en el período (%).

b/ Índice general de precios (disponibilidad interna).

c/ Papel moneda en poder del público, depósitos a la vista en el sistema bancario y letras del tesoro nacional (fuera del sistema monetario).

d/ En relación al dólar de los Estados Unidos (venta).

e/ Aplicable a las obligaciones reajustables del tesoro nacional, a partir de julio de 1964 (Dic - Dic).

f/ Variación nominal del mayor salario mínimo vigente en el país.

Cuadro 5

BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1964-1977 a/

(Millones de dólares)

Período	Valor de las importaciones y exportaciones <u>b/</u>	Balanza comercial	Superávit (+) o déficit (-) de la cuenta de transacciones corrientes	Inver- siones directas (líquidas)	Superávit (+) o déficit (-) del balance de pagos
1964-1967	2 796.5	414.0	81.3	62.0	60.7
1968-1973	6 675.3	-0.3	-972.5	316.8	1 045.7
1974-1977	21 993.8	-2 662.0	-5 924.1	909.9	-16.6

Fuente: Banco Central del Brasil.

a/ Promedios anuales en el período.

b/ Suma de las importaciones y exportaciones, fob.

El período 1968-1973 (Cuadros 3, 4 y 5) se caracteriza como la fase más dinámica del desarrollo brasileño de las últimas décadas:

a) En sólo seis años el PIB creció 91%, y el ingreso por habitante 60%; la inflación, medida por el índice general de precios (disponibilidad interna), disminuyó del 25% en 1968 al 15% en 1973; el salario mínimo, que se redujo en términos reales hasta 1970, se recupera a partir de ese año hasta superar en 1973 los niveles de 1967; los salarios promedios nominales de la industria de transformación crecieron entre 1968 y 1973, un 25% anual (tasa acumulativa), frente a un aumento del costo de vida del 18.7%, en el mismo período, en materia de política cambiaria se pasa a adoptar la táctica de las mínidesvalorizaciones que viene siendo utilizada con éxito hasta hoy entre 1967 y 1973 el cruceiro fue desvalorizado 38 veces en relación con el dólar norteamericano; (tasa promedio acumulativa anual del 14.9% frente a una inflación interna del 19.5%); el volumen del comercio con el exterior (importaciones más exportaciones) evolucionó de 3 000 millones de dólares en 1967 a 12 400 millones en 1973, durante el período la balanza comercial se mantuvo prácticamente equilibrada y la entrada líquida de capital de riesgo (inversiones directas) creció del nivel promedio anual de 62 millones de dólares en 1964-1967 a 316.8 millones de dólares en 1968-1973;

b) desde el punto de vista sectorial, los objetivos del I PND (referidos al período 1970-1974) fueron superados en gran parte, sobre todo en lo que respecta a las actividades productivas (especialmente la industria), la infraestructura y, en buena medida, los sectores sociales (educación, salud y saneamiento, principalmente).

Este desempeño de la economía y de la sociedad brasileña en ese período fue posible gracias a un conjunto de factores de orden interno y externo, sumamente favorable (relativa capacidad ociosa en la industria a comienzos del período y comercio internacional en expansión). También se debió a la adecuada conducción de la política económico-financiera y a la capacidad de ejecutar en los plazos previstos, las grandes inversiones públicas, especialmente en infraestructura económica (transportes, energía).

III. EL BRASIL Y LA CRISIS DE ENERGIA

La crisis del petróleo y sus conocidas repercusiones sobre situación económica internacional hallaron, por lo tanto, al país en un período de crecimiento acelerado y de desarrollo que ya se prolongaba por seis años y en el momento que se disponía, con el IV Gobierno de la Revolución que asumía en 1974, a definir su política y estrategia de desarrollo para el próximo quinquenio (1975-1979).

En primer lugar, interesa observar que el país se halla en una posición intermedia con relación al grado de dependencia energética. Si bien adquiere en el exterior más del 75% del petróleo consumido, importa sólo cerca del 40% de la energía utilizada, gracias sobre todo a la producción interna de energía hidroeléctrica (25% de la energía consumida).

No obstante, depende fundamentalmente del petróleo para los transportes y como materia prima que se utiliza en la industria química.

En segundo término, conviene destacar que la brusca y espectacular alza de los precios del petróleo y de otras materias primas que el país importaba, provocó en 1974 un grave desequilibrio del balance de pagos: la balanza comercial, equilibrada en el promedio anual del período 1968-1973, presentó en dicho año un déficit de 4 700 millones de dólares, en que las importaciones aumentaron a más del doble en un año (frente a una expansión de las exportaciones del 28%). Ese hecho, sumado a la expansión del déficit de los servicios del 41%, determinó un déficit de balance de pagos en cuenta corriente de 7 100 millones de dólares, un déficit global del balance de pagos de 900 millones de dólares y la pérdida de reservas globales de igual monto. Por otra parte, la tasa de inflación debida en buena parte a factores de origen externo, se elevó del 15.7% en 1973 al 24.5% en 1974. La solución de esos dos problemas - el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y el repunte del proceso inflacionario - exigen aún hoy gran atención y prioridad de parte de la gestión de la economía.

La opción estratégica que se adoptó

Presentada en líneas generales en el II Plan Nacional de Desarrollo - PND (1975-1979), 1/ la opción de política y de estrategia de desarrollo que se adoptó a partir de 1974, se orienta por el propósito de adaptar la estructura productiva y de precios a la nueva situación creada por la crisis de energía y a la nueva etapa alcanzada por el desarrollo industrial del país. Dichos ajustes determinaron medidas de efectos a corto y mediano plazo, que tendían a reducir el crecimiento del consumo de petróleo y otros bienes importados, realizar programas de sustitución de importaciones en insumos industriales esenciales y bienes de capital, y estimular las exportaciones.

Tras la opción adoptada prevalece la convicción de que el país está en condiciones favorables de encarar, sin comprometer su proyecto de desarrollo, la evolución de la coyuntura internacional. En consecuencia, la estrategia seguida rechazó de partida el tratamiento de choque, que equivalía a conducir al país, en consonancia con el panorama internacional, a una recesión de efectos relativamente prolongados. Por lo tanto, la opción gradualista mantenida a lo largo de esos cuatro años (1974-1977) procuró preservar al máximo los objetivos de crecimiento, expansión constante del empleo y estabilidad social, a la vez que se ocupaba de ejecutar las medidas indispensables de reestructuración económica.

El concepto de la planificación

Dentro de ese contexto, es importante referirse al nuevo concepto de la planificación como instrumento flexible y dinámico, de racionalización de las decisiones de naturaleza estratégica y táctica que hacen viable la política de desarrollo del II PND:

1/ El II PND fue elaborado en el primer semestre de 1974, presentado al Congreso Nacional el 10 de setiembre, y aprobado por Ley No. 6151, del 4 de diciembre de dicho año.

- a) Desde el punto de vista formal, el II PND, elaborado por lo demás en una época en que reinaba gran incertidumbre respecto a las tendencias de la economía internacional y su interacción con la brasileña, es fundamentalmente un documento de política de desarrollo; por tanto, no establece metas rígidas, sean globales, sectoriales o regionales; ofrece más bien perspectivas, sirviéndose del conjunto de indicadores económico-sociales, revisados cada año dentro del concepto de la planificación permanente; no obstante, el II PND basa programaciones sectoriales y regionales detalladas en planes específicos (el II Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico - PBDCT, el Plan Nacional de Postgrado - PNPG), en programas especiales, sectoriales y regionales; además, posee a nivel de la Unión su expresión financiera en los presupuestos plurianuales y anuales y en los programas generales de gastos (de mayor alcance que los presupuestos ya que incluyen las inversiones de las empresas gubernamentales); también se basa en sistemas de seguimiento, ya sea presupuestario, o de programas y proyectos prioritarios;
- b) en lo que respecta a la práctica de la planificación, se destaca su total inserción en el proceso de toma de decisiones a partir de sus niveles más altos y su organización como sistema - el sistema de planificación federal - que comprende el órgano central - la secretaría de planificación (Presidencia de la República), los órganos sectoriales - todos los ministerios, civiles y militares, y los órganos seccionales - las entidades públicas, incluso las empresas gubernamentales; las grandes decisiones de política económico-social las toma el Presidente de la República a nivel de dos consejos de ministros de Estado: el Consejo de Desarrollo Económico - CDE y el Consejo de Desarrollo Social - CDS (que cuentan con la secretaría de planificación como secretaría general);
- c) desde el punto de vista de los instrumentos, la secretaría de planificación se encarga de la elaboración de los planes y programas globales, regionales y sectoriales, de los presupuestos, de los sistemas de seguimiento y de la destinación de recursos a programas y proyectos, incluso bajo la forma de financiamientos tanto internos como externos, además de participar de todas las decisiones relativas a la política económico-financiera en general y a la estrategia de desarrollo económico y social.

IV. LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (1975-1979)

La estrategia de desarrollo del II PND representa la opción gradualista adoptada con miras a proceder a la necesaria complementación de la estructura productiva, a la reducción del déficit en cuenta corriente del balance de pagos y al combate contra la inflación, y también el nuevo énfasis conferido al desarrollo social.

Estrategia industrial

La estrategia industrial procura esencialmente realizar una readaptación de la estructura productiva de modo de ajustarla a la nueva etapa alcanzada por el desarrollo del país. Dentro de ese contexto, cabe observar que la industria de transformación, que históricamente venía a la vanguardia del proceso de crecimiento, presentó en 1974, 1975 y 1977 tasas de expansión inferiores a las del producto interno bruto - PIB (8.4, 4.5 y 2.3%, en 1974, 1975 y 1977, frente a 9.8, 5.6 y 4.7%, para el PIB - Cuadro 6), consecuencias tanto de los problemas encarados en el sector externo y del hecho de haberse alcanzado en algunos sectores de base la utilización plena de la capacidad instalada, como de la reducción del ritmo de expansión de la demanda interna de bienes de consumo durable. Aunque en 1976

la industria de transformación haya revelado un gran dinamismo (crecimiento de 12.9% incluso en sectores tradicionales como el textil, el nuevo impulso que se viene impartiendo con el II PND a la industria de transformación, mediante el proceso de inversiones es cualitativamente diferente, de lo que aconteció en el pasado. Se encamina hacia:

a) Una nueva etapa del proceso de sustitución de importaciones, orientada al desarrollo de los sectores de base (insumos básicos, bienes de capital), en la que se destacan los siguientes programas prioritarios, con inversiones estimadas en 26 800 millones de dólares (33 200 millones de dólares si se incluye el petróleo), y previéndose que la economía bruta de divisas será de 18 000 millones de dólares hasta 1980 (Cuadro 7):

Cuadro 6

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO, 1974-1977
(Porcentajes)

Sector	1974	1975	1976	1977
<u>Agropecuario</u>	<u>8.5</u>	<u>3.4</u>	<u>4.2</u>	<u>9.6</u>
Agrícola	12.4	-2.0	0.4	11.7
<u>Industria</u>	<u>9.9</u>	<u>6.2</u>	<u>10.9</u>	<u>3.9</u>
Industria de transformación	8.4	4.5	12.9	2.3
<u>Producto interno bruto - PIB</u>	<u>9.8</u>	<u>5.6</u>	<u>9.2</u>	<u>4.7</u>

Fuente: IPEA.

i) el programa siderúrgico nacional, con inversiones del orden de 15 200 millones de dólares durante el período 1974-1980, previéndose que la producción de acero (en lingotes equivalentes) se expandirá de 7.5 millones de toneladas en 1974 a 15.6 millones en 1980; la marcha de los proyectos en ejecución permite concluir que el país alcanzará la autosuficiencia en 1980;

ii) el programa nacional de fertilizantes, con inversiones del orden de 2 100 millones de dólares entre 1974 y 1980, que tiende a la autosuficiencia nacional con una meta de producción de 2.9 millones de toneladas de fertilizantes en 1980;

iii) el programa petroquímico, con inversiones del orden de 2 900 millones de dólares en 1974-1980 (excluido el petróleo, con inversiones estimadas en 4 800 millones de dólares); se estima que en 1980 la producción interna abastecerá por lo menos el 71% del consumo aparente de productos petroquímicos;

iv) el programa nacional de defensivos fitosanitarios, con inversiones del orden de 180 millones de dólares, que deberá elevar en más de 50% la capacidad de satisfacer la demanda prevista para 1980 en base a producción nacional;

Cuadro 7

BRASIL: PRINCIPALES PROGRAMAS DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
(INSUMOS BASICOS)

Programa	Inversiones (1974-1980) (miles de millones de dólares)	Aumento pre- visto de la oferta inter- na durante el período (porcentaje)	Economía bru- ta de divisas 1975-1980 (miles de millones de dólares)
Programa siderúrgico nacional	15.2	135	7.7
Programa nacional de fertili- zantes	2.1	677	1.1
Programa petroquímico <u>a/</u>	2.9	163	0.5
Programa nacional de defensivos fitosanitarios	0.2	445	0.8
Programa nacional de desarrollo de la industria de metales no ferrosos	2.0	200	1.3
Programa nacional del papel y la celulosa	3.0	133	5.9
Programa nacional del alcohol	1.4	567	0.7
<u>Total</u>	<u>26.8</u>	-	<u>18.0</u>

Fuente: SEPLAN.

a/ Excluido el petróleo.

v) el programa nacional de desarrollo de la industria de metales no ferrosos, con inversiones del orden de 2 000 millones de dólares en 1974-1980; se estima que en 1980 la producción interna abastecerá por lo menos 73, 58, 89 y 53% del consumo aparente de aluminio, cobre, plomo y níquel, respectivamente, en cuanto el zinc tendiera a la autosuficiencia;

vi) el programa nacional del papel y la celulosa, con inversiones del orden de 3 000 millones de dólares, que permitirá que se obtenga en 1980 un balance positivo oferta-demanda para el país;

vii) el programa nacional del alcohol, con inversiones del orden de 1 400 millones de dólares, que tiende a elevar la producción nacional de 270 000 toneladas en 1974 a 710 000 en 1980 (se prevé su utilización como carburante además de la gasolina);

viii) el programa de construcción naval, con inversiones estimadas en 1 600 millones de dólares durante el período del II PND, lo que posibilita una expansión de la flota naval brasileña de 4.1 millones de tpb en 1974 a 9.4 millones a comienzos de la próxima década;

ix) el gran énfasis que se confiere al sector de bienes de capital (que creció cerca de 9% anual en 1975-1976); sólo el Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE aprobó solicitudes de equipos esenciales del orden de 6 000 millones de dólares en 1975-1977;

b) una apertura de nuevos campos para la exportación de manufacturas, que se ampliará en 14.2% en 1975, 7.4% en 1976 y 38.5% en 1977;

c) un mayor impulso al desarrollo de la tecnología industrial, con recursos del orden de 600 millones de dólares en el período 1975-1977, previstos en el II Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico (PBCDT);

d) una orientación básica en el sentido de dejar en manos de la iniciativa privada la función de invertir y producir dentro del ámbito del modelo económico de mercado, con el propósito de fortalecer la empresa nacional, principalmente a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE y empresas asociadas (FINAME, IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE) de la PETROQUISA (filial de la PETROBRAS) y de otros mecanismos financieros oficiales.^{1/} Con la creación del programa de capitalización de la empresa privada nacional - PROCAP (mediante el cual el BNDE tras-pasa recursos a los bancos privados de inversiones para la subinscripción de acciones de empresas privadas nacionales en sectores prioritarios) y la prioridad concedida al desarrollo de la industria nacional, que se expone en el documento Acción para la Empresa Privada Nacional, el gobierno demuestra una vez más el tratamiento diferenciado que se otorga a la empresa nacional y la actuación que de ella se pretende obtener en la ejecución de la estrategia industrial del II PND; dentro

^{1/} En 1974 se crearon, asociados al BNDE (que es el accionista mayoritario), las empresas Investimentos Brasileiros S.A. - IBRASA, Mecânica Brasileira S.A. - EMBRAMEC y Financiamento de Insumos Básicos - FIBASE. La IBRASA constituye un mecanismo de apoyo para las empresas de capital nacional, actuando principalmente como accionista minoritaria o mediante la subinscripción de obligaciones convertibles en acciones. La EMBRAMEC se desempeña solamente en el sector de bienes de capital, además de actuar en el campo del desarrollo tecnológico y en la obtención de índices más altos de nacionalización en el uso de los equipos. La FIBASE actúa, con los mismos objetivos de la EMBRAMEC, en el campo de los insumos básicos, especialmente no ferrosos y fertilizantes. La PETROQUISA participa, en conjunto con empresas nacionales y extranjeras, en el desarrollo de la industria petroquímica.

de ese contexto, las nuevas funciones que se esperan de las empresas extranjeras y de las multinacionales son una mayor participación de las exportaciones de manufacturas y en el desarrollo tecnológico, y se estima, según el II PND, que ellas pueden hacer una contribución relevante al crecimiento;

e) Énfasis en la descentralización industrial, incluso por la prioridad conferida a la industrialización del Nordeste, a través del mecanismo de los incentivos fiscales; se estima que las inversiones industriales en el Nordeste derivadas del fondo de inversiones del Nordeste - FINOR, 1/ se elevarán en 1975-1979 a 5 500 millones de dólares (comparados con 3 600 millones de dólares en 1960-1974), de los cuales casi 2 200 millones de dólares provienen de recursos del FINOR (poco más de 1 600 millones de dólares liberados en 1960-1974).

Expansión de la infraestructura

En el campo de la infraestructura (energía, transporte, comunicaciones) el cumplimiento de la política energética, en un país que importa más de dos tercios del petróleo consumido (correspondiendo el petróleo al 48% de la energía utilizada) pasa a constituir una pieza decisiva de la estrategia nacional. Por lo tanto, se despliega un gran esfuerzo para reducir la dependencia nacional en relación con las fuentes de energía, sobre todo en lo que respecta al petróleo, la energía nuclear y la investigación y utilización de formas no convencionales de energía, inclusive la solar. Complementariamente, se definió el programa de inversiones en materia de transportes, con un nuevo énfasis relativo en los rubros ferroviarios, aéreo y portuario, y un programa de comunicaciones con prioridad para la telefonía urbana.

Desarrollo rural

El II PND define el nuevo papel del sector agropecuario en el desarrollo nacional, sea por la mayor contribución a la expansión de la economía, sea para posibilitar exportaciones crecientes de alimentos, materias primas y productos agrícolas industrializados, sea por último, para la realización de los objetivos de desarrollo y bienestar social en el campo.

Dentro de ese contexto, se realiza un conjunto de programas de desarrollo rural y se emplean instrumentos de política económico-financiera, apoyados en grandes esfuerzos de investigación y experimentación, asistencia técnica y extensión rural, además de acciones destinadas al desarrollo social en el medio rural, en que se destacan:

a) Los programas especiales de desarrollo regional (Mapa 1) orientados en gran parte al sector agropecuario, y que se basan en el concepto de zonas integradas, seleccionadas en función de criterios que se denominan en lenguaje moderno de eco-desarrollo. Dichos programas comprenden la expansión de la frontera agrícola, principalmente en el Centrooeste, en la Amazonia y en el Nordeste destacándose:

1/ El FINOR obtiene sus recursos de incentivos fiscales concedidos a las personas jurídicas de todo el país, que pueden descontar hasta el 50% del impuesto sobre la renta para invertirlo en las regiones menos desarrolladas (Nordeste, Amazonia) o en sectores prioritarios (pesca, reforestación, turismo).

i) el programa de desarrollo de zonas integradas del Nordeste - POLONORDESTE (valles irrigables, sierras húmedas, zonas de secano, zonas de las mesetas costeras, zonas de la pre-Amazonia del Marañón); se trata del mayor esfuerzo de planificación rural integrada que se haya realizado en el Nordeste y en el país, en alrededor de 30 zonas seleccionadas, que comprenden desde la complementación de la infraestructura de transportes, energía y almacenaje hasta la extensión rural y el crédito orientado (500 millones de dólares excluido el crédito); complementan el POLONORDESTE el programa de riego (cerca de 500 millones de dólares), el programa de desarrollo de la agroindustria del Nordeste, el programa de apoyo al desarrollo de la región semiárida del Nordeste (proyecto Sertanejo) y el programa del trópico semiárido (investigación y experimentación);

ii) el programa de polos agropecuarios y agrominerales de la Amazonia - POLAMAZONIA, con 15 polos de desarrollo seleccionados (400 millones de dólares);

iii) el programa de desarrollo de los "cerrados" - POLOCENTRO, que comprende la incorporación de los "cerrados" del Centrooeste a la actividad productiva, en las doce zonas seleccionadas de los Estados de Minas Gerais, Goiás y Mato Grosso (200 millones de dólares); el POLOCENTRO se complementa en el Centrooeste mediante el programa especial de desarrollo del Pantanal, el programa especial de la región geoeconómica de Brasilia, y el programa especial de la región de Grande Dourados;

b) gran esfuerzo de expansión del crédito a las actividades agropecuarias, concedido en gran parte en forma de subvención, con vistas a asegurar el abastecimiento interno y el aumento de las exportaciones, y a la formación de existencias reguladoras;

c) modernización y reorganización del sector agropecuario, que tiende sobre todo a dotarlo de bases empresariales (en el Centrosur) y a ejecutar la reforma agraria y la redistribución de tierras (en el Nordeste);

d) vasto programa de aumento de la productividad de las actividades agropecuarias, mediante la introducción de insumos y tecnologías modernas - fertilizantes, productos fitosanitarios, raciones equilibradas, maquinaria agrícola, semillas mejoradas, investigación, experimentación y extensión rural;

e) política de aumento del ingreso real obtenido en el campo por el productor rural, a través de la fijación de precios mínimos, de existencias reguladoras, de nuevas estructuras de comercialización y abastecimiento, de subvenciones al crédito, de programas orientados al aumento de la rentabilidad de las actividades agropecuarias y del esfuerzo de regulación agraria y redistribución de tierras;

f) acción de promoción social en el campo a través de la ampliación de los mecanismos de previsión social, educación, salud y nutrición.

Estrategia social

Ya se mencionó el énfasis que el II PND confiere a la política de desarrollo social. Dentro del contexto de una economía en crecimiento, los siguientes objetivos principales definen la estrategia adoptada:

- a) Expansión de la demanda de empleo hasta superar la oferta de mano de obra (posible únicamente con la expansión de las actividades productivas), a fin de permitir la absorción paulatina y continuada del subempleo urbano y rural;
- b) política salarial que asegure aumentos persistentes del salario real de los trabajadores, sobre todo para los de ingresos bajos, asociada al aumento de productividad de la mano de obra y compatible con la expansión de las oportunidades de empleo;
- c) inversiones importantes en la valorización de los recursos humanos (educación, salud-saneamiento, nutrición y capacitación profesional);
- d) descentralización sectorial y espacial de las inversiones en infraestructura y en las actividades relacionadas directamente con la producción, sea en dirección del Nordeste que alberga persistentes bolsones de pobreza, sea con miras a las actividades agropecuarias con baja productividad e ingreso (considerando que los indicadores globales de desigualdad para el país en globo reflejen esos equilibrios sectoriales y regionales);
- e) integración social, a través de los mecanismos de suplementación del ingreso y patrimonio del trabajador y el servidor público - el PIS-PASEP, que se constituyó en la opción brasileña respecto a la participación del trabajador en las ganancias de las empresas, 1/ de los programas de vivienda y desarrollo social urbano, de previsión y asistencia social y de tributación progresiva sobre el ingreso.

1/ El programa de integración social - PIS, creado en 1970, es fondo contable que se constituyó en patrimonio del trabajador y en mecanismo de suplementación de sus ingresos. Sus entradas provienen: a) del porcentaje equivalente a 0.75% de la facturación bruta de las empresas, y b) 5% del impuesto sobre la renta adeudado por las empresas. Dichos recursos constituyen un fondo que se beneficia de la corrección monetaria y de intereses anuales de 3% como mínimo y que son empleados sobre todo por el Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE. Cada trabajador censado cotiza en el fondo y su cuota es función del tiempo de servicio y del nivel salarial, siendo la relación entre la menor y la mayor de las cuotas de 1,5. La cuota puede retirarse en el momento de dejar el empleo, por los herederos en caso de muerte, o si se contrae matrimonio. A partir de 1977, la distribución anual del PIS a los trabajadores de ingresos bajos corresponde a más de un salario mínimo anual. El PIS se halla actualmente integrado con el PASEP (Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público), cuyas entradas corresponden a cerca del 2% de los ingresos públicos corrientes, y que tiene objetivos idénticos al PIS. Si se admite una relación ganancia-facturación de 0,15 y una relación impuesto a la renta-lucro de 0,3, el PIS corresponde a 6,5% de la ganancia promedio de las empresas.

En lo que respecta a la distribución del ingreso cabe, en primer lugar, constatar que la estructura de repartición de la riqueza en el Brasil es insatisfactoria y que el crecimiento económico de los últimos años, pese a haber aumentado el ingreso real en todos los niveles sociales, benefició mucho más a las clases de mayores ingresos. En segundo lugar, hay consenso de que la atenuación de las desigualdades distributivas no puede esperar a que obren mecanismos espontáneos, generados por el crecimiento; de que la conciencia social del país impone medidas inmediatas, tendientes a mejorar en el menor plazo posible el nivel de bienestar de vastas capas de población. Dentro de ese contexto, las directrices ya señaladas de la estrategia de desarrollo social revelan el camino que se está siguiendo.

En realidad, al examinar con mayor acuciosidad la cuestión de la repartición del ingreso, según informaciones más recientes sobre la remuneración de las personas ocupadas, no se observan mejoras significativas de esa distribución entre 1972 y 1976, salvo una pequeña reducción en lo porcentual (de 52.4 a 37.5%) de los que perciben hasta un salario mínimo. Al prolongado debate sobre el problema de la distribución del ingreso en el Brasil (que nadie por cierto considera justa y deseable), convendría agregar lo siguiente (no para justificar las desigualdades sino para calificarlas mejor, a la luz de otros objetivos sociales):

- a) El modo como evolucionó históricamente la economía, con la industria moderna a la vanguardia del proceso de desarrollo, determinó la agravación de las desigualdades del ingreso, sea personal, sectorial o regional;
- b) las altas tasas de expansión del empleo habidas sobre todo en el medio urbano, habrían contribuido a frenar el proceso de igualación del ingreso de las personas remuneradas, aunque la creación de empleos sea un objetivo social relevante; en efecto, esa absorción se da con mayor amplitud en los niveles inferiores de ingreso y comprende grandes contingentes de mano de obra joven (incluso menores) y femenina (incluso a jornada parcial); por ejemplo, entre 1972 y 1976 el empleo de las personas entre 10 y 14 años aumentó 6.64% y entre 15 y 19 años 17.7%, representando en total un aumento de 1 043 999 empleos, es decir, más de un tercio de la expansión ocurrida en la fuerza de trabajo;
- c) de ahí se concluye que la distribución del ingreso de la población adulta masculina (trabajando a jornada completa) sería menos desigual, tanto más cuanto que la mayor parte de las informaciones sobre rendimiento (solamente monetario) corresponde sólo a la ocupación principal (si se incluyeran otras ocupaciones y rendimientos no monetarios, es seguro que se reduciría bastante el número de personas con rendimientos inferiores al salario mínimo).

Por último, obsérvese que otros indicadores sociales para las clases de bajos ingresos (hogares con rendimiento monetario mensual de hasta tres salarios mínimos) disponibles para 1972, indican que su situación en dicho año se compara favorablemente con los hogares del país como un todo en 1960. En efecto, dichos hogares (cerca de cinco personas en cada uno, comparado con 5.3 personas de los hogares de los demás grupos de ingreso) presentaban en 1972 la siguiente disponibilidad de bienes de consumo durables: cocina a gas o eléctrica 49%; refrigerador 15%; máquina de coser 40%; plancha eléctrica 33%; radio 58%; televisión 17%; automóvil 3%. Dichos porcentajes corresponden a 75, 45, 82, 66, 72, 50 y 25%, respectivamente de los verificados para los hogares en general. En las zonas urbanas, dichos indicadores son por cierto más elevados (refrigerador 27%; máquina de coser 46%; televisión 30%; automóvil 4%).

V. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (1974-1977)

Si bien la opción gradualista adoptada en el esfuerzo de reorientar la economía brasileña, que caracteriza la actual fase de transición en el desarrollo del país, impidió por un lado que se obtuviesen en 1975 y 1976 grandes éxitos en lo que se refiere al balance de pagos y a la inflación, permitió por otro que el país mantuviera en esos años un clima de dinamismo considerable y pudiera encaminarse mediante grandes inversiones hacia la readaptación de la estructura productiva, que en 1977 ya comenzó a ocurrir en forma significativa. Algunos indicadores globales y sectoriales pueden reflejar aunque sintéticamente, dichos resultados:

a) En el cuatrienio 1974-1977 el PIB aumentó en cerca del 33%, el producto de la industria 34% y el de la industria de transformación 30% (Cuadro 6); en consecuencia, se mantuvo un gran dinamismo de la economía evitándose por tanto que el país se embarcara en una recesión de consecuencias y de duración imprevisibles; además, se elevó el nivel de las inversiones durante el cuatrienio - 23.9% del PIB - y lo que es más importante, se mantuvo elevada la demanda de empleo, particularmente en el medio urbano (se estima que el crecimiento del empleo en la industria de transformación ha sido del orden del 5% en 1976; por otra parte, en las actividades no agrícolas organizadas se habrían creado en los primeros 18 meses del bienio 1975-1976 cerca de 2 millones de empleos).

b) los principales indicadores económicos-financieros (Cuadro 8) indican que se obtuvieron, salvo en el caso de la inflación, resultados satisfactorios en la estrategia de ajuste gradual que se ha perseguido:

i) el déficit de la balanza comercial se redujo de 4 700 millones de dólares en 1974 a 3 500 millones y 2 200 millones de dólares en 1975 y 1976; en 1977, se obtuvo un superávit en la balanza comercial superior a US\$ 140 millones; en la cuenta corriente del balance de pagos el déficit disminuyó de 7 100 millones en 1974 a 6 000 y 3 900 millones en 1976-1977, las inversiones directas netas sumaron 3 540 millones de dólares en 1974-1977;

ii) aunque la deuda externa bruta haya aumentado de 17 200 millones de dólares en 1977 (de los cuales casi el 50% constituye deuda pública, en sentido amplio), las reservas internacionales de las autoridades monetarias se elevaron de 5 300 millones de dólares en 1974 a 7 300 millones de dólares en 1977, y la relación deuda líquida/exportaciones aún se mantenía en torno a 2 en 1977;

iii) la inflación medida por el índice general de precios, que disminuyó de 34.5% en 1974 a 29.4% en 1975, se aceleró a 46.4% en 1976 y 38.7% en 1977; esa exacerbación del proceso inflacionario se debe al gran aumento que experimentaron los precios de los productos agrícolas (y la consiguiente expansión de la demanda por bienes industrializados), a los efectos sobre los precios de la política de contención de las importaciones y en menor grado a las personas ejercidas por la demanda, derivadas del mantenimiento de las bases de la política salarial: en efecto, pese a la coyuntura adversa se practicó en 1975 una política salarial que permitió la

elevación real de 6% del salario mínimo, en relación a 1974, manteniéndose su poder de compra promedio en 1976.1/

iv) se practicó una política monetaria y crediticia que permitió la expansión sin sobresaltos de las actividades productivas (Cuadro 8), una política fiscal-presupuestaria que presentó en 1974-1977 superávit de la Unión, una política cambiaria que continuó realizando minidesvalorizaciones periódicas, aunque la amplitud y asiduidad mayores, y se mantuvo el mecanismo de la corrección monetaria, lográndose atenuar, a través de la modificación de la sistemática de cálculo, sus efectos realimentadores de la inflación, es decir, el aumento de su desfase con relación a los precios (cuadro 8);2/

1/ Los reajustes salariales, aplicables colectivamente por categorías profesionales, se conceden anualmente y se determinan mediante la fórmula:

$$f = \frac{1}{12} \left(\prod_{i=1}^{12} w_i \right) \frac{1 + 0.5 t}{1 + 0.5 t^*} (1 + 0.5q) (1 + m), c_n,$$

donde:

w_i = coeficiente de actualización monetaria para el mes i ;

t = residuo inflacionario previsto para los próximos 12 meses (actualmente 0.15 o 15%);

t^* = residuo inflacionario previsto con ocasión del último reajuste salarial;

q = tasa de inflación habida efectivamente en los últimos 12 meses (costo de vida);

m = tasa de aumento de la productividad física, fijada actualmente en 0.04 (4%) anual; y

c_n = coeficiente de normalidad o factor de corrección, por la variación de los precios relativos, del aumento de la productividad física (m).

Los reajustes del salario mínimo se han concedido anualmente en niveles superiores a los de los reajustes salariales colectivos del mes correspondiente (mayo).

2/ La nueva fórmula para el cálculo de la corrección monetaria aplicable a las Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional es la siguiente:

$$V_t = 0.8 V_{t-1} \times \frac{P_{t-2} + P_{t-3} + P_{t-4}}{P_{t-3} + P_{t-4} + P_{t-5}} + 0.0202343 V_{t-1},$$

lo que significa que se atribuye una ponderación 0.8 a la inflación verificada, medida por el índice de precios al por mayor, con desfase de 2 meses, y una ponderación 0.2 a la expectativa de inflación fijada anualmente (en este caso 15% anual, o sea, 1.1715% mensual).

Cuadro 8

BRASIL: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS, 1974-1977

Indicadores	1974	1975	1976	1977
Indice general de precios (variación porcentual)	34.5	29.4	46.4	38.7
Indice del costo de vida (variación porcentual)	33.8	31.2	44.8	43.1
Medios de pago (variación porcentual)	33.5	42.8	37.2	37.5
Empréstitos al sector privado por el sistema financiero (variación porcentual de los saldos)	58.9	56.7	55.2	50.7
Tipo de cambio (variación porcentual en relación al dólar de los Estados Unidos: venta)	19.5	22.0	36.1	30.1
Corrección monetaria (variación porcentual de las obligaciones reajustables del tesoro nacional)	33.3	24.2	37.2	30.1
Salario mínimo (variación porcentual)	20.8	41.4	44.1	41.0
Valor de las importaciones y exportaciones (suma en miles de millones de dólares)	20.6	20.8	22.4	24.1
Balanza comercial (en miles de millones de dólares)	-4.7	-3.5	-2.2	0.1
Déficit de la cuenta de las transacciones corrientes del balance de pagos (en miles de millones de dólares)	-7.1	-6.7	-6.0	-3.9
Inversiones directas (en miles de millones de dólares)	0.9	0.9	1.0	0.8
Superávit o déficit del balance de pagos (en miles de millones de dólares)	-0.9	-0.9	1.2	0.6
Reservas internacionales (en miles de millones de dólares)	5.3	4.0	6.5	7.3
Deuda externa bruta (en miles de millones de dólares)	17.2	21.2	26.0	32.0
Ingresos de la Unión (en miles de millones de dólares)	11.3	11.7	15.6	17.2
Superávit de la Unión (en miles de millones de dólares)	0.6	0.0	0.0	0.1

Fuente: IPEA.

v) las metas para 1980 de la oferta interna de insumos básicos (Quadro 7) se deberán alcanzar normalmente, destacándose en el caso del uso de los bienes de capital, el aumento de los índices de nacionalización de los proyectos incentivados por el Gobierno, a través del Consejo de Desarrollo Industrial - CDI, de 44.2% en 1974, a 74.5% en 1977.

c) en materia de infraestructura económica, se realizaron en 1974-1977 inversiones estimadas en 29 millones de dólares, destinándose aproximadamente 11.145 millones de dólares a la energía eléctrica (elevándose la potencia instalada de 16.9 a 22.6 mil MW);

d) en agricultura, la producción de cereales y de frejol elegió a 32.5 millones de toneladas en 1977 y la de oleaginosas a 14.3 millones de toneladas; los tres productos agrícolas principales de exportación (café, azúcar y soya) generaron divisas del orden de los 5 230 millones de dólares en 1977 (4 460 millones en 1976);

e) los programas especiales de desarrollo regional (POLAMAZONIA, POLONORDESTE, etc.) utilizaron cerca de 423 millones de dólares; se emplearon recursos de incentivos fiscales en proyectos industriales y agropecuarios aprobados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y de la Amazonia (SUDAM) por un monto de 450 millones de dólares;

f) en el campo del desarrollo social, además de los resultados ya mencionados obtenidos a nivel del empleo y de la política salarial, cabe destacar la materialización en 1977 del presupuesto social del orden de 15.9 mil millones de dólares (Quadro 9), distribuyéndose como sigue:

i) 5.5 millones de dólares en programas de valorización de los recursos humanos (1 800 millones de dólares en educación, 2 900 millones de dólares en salud, saneamiento y nutrición, y 800 millones de dólares en trabajo y capacitación profesional);

ii) 10 390 millones de dólares en programas de integración social, de los cuales 7 214 millones de dólares en provisión y 1 719 millones de dólares en programas de vivienda;

iii) el fondo PIS-PASEP, con cerca de 23.8 millones de trabajadores empadronados, posee ya un patrimonio líquido de 1 457 millones de dólares desde 1977 está distribuyendo, a los trabajadores con un ingreso de hasta 5 salarios mínimos e inscritos hace más de 5 años en el PIS-PASEP el equivalente a un salario mínimo mensual (que corresponde al decimocuarto salario para los que perciben el salario mínimo).

Cuadro 9

BRASIL: REALIZACIONES DEL PRESUPUESTO SOCIAL, 1977

Programas	Gastos (en miles de millones de dólares)
<u>Programas de valorización de los recursos humanos</u>	<u>5.5</u>
Educación	1.8
Salud, saneamiento y nutrición	2.9
Trabajo y capacitación profesional	0.8
<u>Integración social</u>	<u>10.4</u>
PIS-PASEP (recaudación bruta) ^{a/}	1.5
Vivienda	1.7
Previsión social	7.2
<u>TOTAL</u>	<u>15.9</u>

Fuente: IPEA.

a/ La recaudación del PIS-PASEP (Fondo que pertenece a los trabajadores y servidores públicos) proviene de la facturación de las empresas, de los ingresos públicos y del impuesto a la renta de las personas jurídicas.

VI. LA PERSPECTIVA DE LOS PROXIMOS AÑOS (1978-1979)

Los resultados alcanzados en los cuatro años que siguieron a la crisis del petróleo, permiten, para 1978, tener una expectativa de optimismo moderado y realista. Además, crean condiciones para que el actual Gobierno pueda concluir su obra con éxito, si se mantiene la necesaria consistencia de actuación, en el corriente ejercicio.

Este es un año en que se ha perseguido la consolidación de resultados ya alcanzados y la conclusión de tareas importantes, evitándose la dispersión de esfuerzos y cualquier actitud por acción u omisión, pueda sacrificar el progreso ya realizado el logro de los objetivos básicos del país, en la actual etapa.

La lucha en contra la inflación sigue recibiendo prioridad coyuntural, por el hecho de que ya se realizaron progresos en los otros objetivos, y por sus efectos sobre el nivel de vida, en especial de los grupos de bajos ingresos,

Cabe señalar las grandes prioridades que caracterizan la actual etapa de desarrollo, en acuerdo con el II PND.

Ellas son, entre otras:

- a) El aumento de la producción de petróleo. Progreso más acelerado en la ejecución de los programas de autosuficiencia en insumos básicos y de sustitución de importaciones de bienes de capital;
- b) esfuerzo adicional en cuanto a la expansión y diversificación de las exportaciones;
- c) continuación de la política de refuerzo a la empresa privada nacional, con ampliación de los mecanismos de capitalización ya creados.

Mayor énfasis a la atención a la pequeña y mediana empresa;

- d) impulso a la ejecución de POLONORDESTE, POLOCENTRO y POLAMAZONIA;
- e) continuación de la política de racionalización de combustibles, para contener el consumo en especial de la gasolina, diesel y aceite combustible y de desarrollo de fuentes alternativas de combustible, en especial el alcohol;
- f) política de desconcentración industrial, de acuerdo a las directivas ya aprobadas;
- g) nuevas medidas que se orientan hacia la distinción urbana, que ha merecido especial atención en 1978.

No es necesario señalar que toda acción económica sigue asignando especial importancia a los objetivos sociales del Gobierno, con particular atención de la expansión del empleo y de la generación de recursos para la ejecución del Presupuesto Social.

VII. CONCLUSION

El objetivo de la política y de las estrategias de desarrollo adoptadas por el Brasil a partir de 1974, particularmente con el II PND, es el de superar paulatinamente las dificultades creadas por la situación económica mundial asimilándolas sin traumatismos, e iniciando una nueva etapa de desarrollo. La opción política que consiste en encararlas de forma de mantener en lo posible la normalidad de la vida económica y la estabilidad social viene prosperando. No se asemeja a la estrategia lineal de ejecución uniforme y continua de otras secuencias de desarrollo. Presupone tanto avances como desvíos tácticos, aceleraciones como cambios de ritmo. Lo importante dentro de ese contexto es marchar con equilibrio, y sin perder de vista los objetivos principales del desarrollo integrado y el bienestar social, que definen a largo plazo el horizonte visualizado. Es esto lo que el país viene procurando realizar.

LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO

I. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN PLANIFICACION EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El Marco Latinoamericano

En la historia de la planificación latinoamericana, se presentan una serie de restricciones, que han disminuido la efectividad de la planificación como instrumento para acelerar el desarrollo.

Al inicio de las actividades planificadoras en América Latina, las limitaciones mencionadas podemos identificarlas como obstáculos a la planificación y como problemas de carácter técnico inherentes al grado de desarrollo de la planificación misma.

Entre los obstáculos a la planificación cabe señalar:

- a) La falta de pleno apoyo político a la planificación económica y social como una necesidad histórica para impulsar y orientar el desarrollo, debido inclusive, a la objeción del término mismo, al que se le atribuía una excesiva carga de valoración política;
- b) regularmente no ha habido una participación sustancial del Estado en la economía, especialmente en lo que se refiere a inversiones productivas;
- c) el relativo distanciamiento entre los centros de planificación y los ejecutivos de la política económica, además de que en pocas ocasiones se ha definido la política de desarrollo económico y social a largo plazo;
- d) la escasez de cuadros técnicos y la poca disponibilidad oficial para difundir sistemáticamente la idea de la planificación.

Entre los problemas de carácter técnico se destacan:

- e) La poca coordinación y falta de entendimiento entre los diversos centros de planificación y los ministerios, bancos centrales, organismos autónomos, etc.;
- f) la insuficiente conexión entre las tareas de planificación y los mecanismos de decisión de corto plazo y de los diversos sectores sociales;
- g) ha sido casi generalizada la ausencia de planes anuales u operativos, así como también de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, que permitan la revisión periódica de los planes y para hacer las eventuales correcciones debidas a eventos imprevistos;
- h) en general, se ha hecho planificación al mediano plazo, sin haber sido posible inscribirla dentro de una estrategia a largo plazo, que se tradujera en planes perspectivas de desarrollo económico y social;
- i) ha sido común la mala o inexistente coordinación entre los planes y presupuestos del sector público, asimismo entre los centros de toma de decisiones y los centros de planificación;
- j) la generación escasa de proyectos alternativos;

- k) las deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes de desarrollo;
- l) la inexistencia de sistemas de información, adecuados a las necesidades de la planificación social y económica.

La permanente preocupación en el ámbito latinoamericano por resolver los problemas del desarrollo, ha permitido que la serie de obstáculos mencionados hayan ido poco a poco superándose, por lo tanto, cada vez existen mayores posibilidades para que la planificación económica y social sea perfeccionada para apoyar eficientemente el proceso de desarrollo económico y social.

La Comisión Económica para América Latina, mediante su esfuerzo permanente en la investigación en las áreas del desarrollo y la planificación, ha sido un factor central en la lucha para que la planificación, no sólo haya tenido aceptación como instrumento fundamental para promover el desarrollo, sino también para que haya tenido apoyo político.

A partir de 1962 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, amplía y profundiza los logros de la CEPAL en el campo de la planificación, incluyendo además dentro de sus actividades, programas de capacitación y asesoramiento en la materia, a los países de América Latina.

No hay duda que el esfuerzo conjunto de destacados intelectuales al servicio de estas instituciones, ha sido de gran valía y ha permitido superar en gran medida un buen número de los obstáculos a la planificación en esta región.

México ha obtenido grandes beneficios, resultado de estos esfuerzos conjuntos y en gran medida a través de ellos ha mejorado sustancialmente sus mecanismos de planificación. La comparación entre la experiencia de las décadas precedentes y la experiencia reciente pone de relieve en forma nítida, la cuantía de los beneficios mencionados. Asimismo, la transmisión de experiencias del resto de América Latina ha sido de gran trascendencia, debido a que, a pesar de las diferencias específicas de cada país, la problemática latinoamericana tiene un origen histórico común, lo que hace a nuestros pueblos unificar esfuerzos para encontrar soluciones que respondan a los problemas estructurales a que nos enfrentamos.

El Marco Mexicano

La historia de la Planificación en México muestra que en el período comprendido entre 1930 y 1970 y la mayoría de las actividades planificadoras ha sido de naturaleza sectorial o regional, e inclusive hasta 1976, de carácter parcial.

Dentro del período mencionado, es posible observar que ha habido esfuerzos para ordenar la actividad económica nacional conforme a un plan. Estos intentos que datan desde la década de los 30, se vieron materializados en el primer Plan Sexenal (1934-1940), el segundo Plan Sexenal (1941-1946), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), etc. Estos en realidad, constituyen ejemplos de los planteamientos de política económica y social, que en general se siguieron en el pasado. Las metas y objetivos en ellos plasmados, eran comúnmente de carácter muy agregado y además por diversas razones era difícil su desagregación a niveles operativos.

Estos esfuerzos en materia de planificación, inter-alia, se vieron limitados por:

- a) La carencia de una estructura administrativa que se ocupara de evaluar su avance y de vigilar su ejecución;
- b) la rigidez de la administración pública en el manejo de los principales instrumentos de política económica;
- c) la ausencia de programación global del gasto público;
- d) la inexistencia de convenios formales entre los sectores público, privado y social, para la consecución conjunta de metas y objetivos;
- e) la insuficiente información sobre la situación económica y social del país y el comportamiento de las principales variables económicas.

Sin embargo, los planteamientos de política económica y social a que hemos hecho referencia, permitieron en términos generales, que la economía nacional en el pasado tuviera un elevado y sostenido crecimiento económico.

En virtud de que la planeación económica y social no es un fin en sí mismo, era lógico esperar que en tanto la economía nacional arrojara resultados satisfactorios, no existieran los estímulos suficientes para avocarse a la tarea de instrumentar y poner en práctica un sistema integral de planificación económica y social. Sin embargo, dentro de los intentos de que hemos hablado, es decir, desde 1928 hasta la fecha se han dado pasos importantes para mejorar los sistemas de información, organizar la administración pública y racionalizar el gasto público. En este sentido se puso especial énfasis con la creación de la Dirección de Inversiones Públicas (1954-1958), la elaboración del Plan de Inversiones Públicas para 1954-1958 y la constitución de la Secretaría de la Presidencia en 1958. Estas medidas se explican en función de la necesidad de vincular la Inversión Pública a una política de largo plazo, analizarla y aprobarla con criterios distintos a los aplicados para el gasto corriente y emplear más eficientemente los recursos destinados a la creación de infraestructura. Por lo tanto, el significado de las medidas tomadas en el manejo de Inversión Pública fueron importantes para la realización de las Políticas Económicas y Sociales de largo plazo, aunque poco significativas desde el punto de vista de la programación global del gasto público y la planeación económica y social.

Dentro del contexto señalado, es posible observar que la dinámica de la economía nacional en su conjunto, implicó problemas crecientes de carácter económico-social, que el Estado tuvo que enfrentar, respondiendo al papel rector de la economía que constitucionalmente tiene asignado.

En este sentido, es pertinente recordar que el Estado Mexicano se ha visto obligado, particularmente a partir de la década de los 20, a presentar y adaptar el aparato administrativo gubernamental, para cumplir con las obligaciones que nuestra Carta Magna le confiere. Este proceso de adaptación y desarrollo administrativo se había efectuado de manera incremental, por agregaciones parciales y discontinuas, por no haberse contado con un marco global que lo guiara. De la misma manera, la creciente complejidad del aparato estatal contribuyó a la imprecisión y dilución de responsabilidades en algunas áreas de la entidad pública.

II. LOS ESFUERZOS DE LA PRESENTE ADMINISTRACION (1976-1982) EN LA MATERIA DE PLANIFICACION SOCIAL Y ECONOMICA

A través de la planeación es posible confirmar la soberanía nacional y la legitimidad del Estado y garantizar además, que los eventos futuros respondan a las necesidades y posibilidades del pueblo de México.

La Reforma Administrativa iniciada en 1976, constituye el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, implica una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país. Esto ha significado la realización de ajustes, muchos de ellos importantes, en la estructura de la Administración Pública. La Reforma Administrativa, tiene implícita, como una de sus principales tareas, la iniciación de un proceso de planeación integral participativa que busca la traducción del Modelo de país que deseamos en el futuro y el esquema de congruencia nacional, en planes globales de desarrollo cuyos horizontes en el tiempo y cobertura permiten que nuestra capacidad y voluntad de acción, en forma sistemática, sean los factores decisivos en nuestro devenir histórico.

Como resultado de la preocupación de poner en práctica un sistema de planeación integral, participativa, dentro de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que aglutina funciones antes atribuidas a otras dependencias del Ejecutivo, es decir, se le confiere la programación, presupuestación, evaluación y control de las principales funciones de regulación y apoyo global del sector público; funciones que se ven reforzadas por el establecimiento de un sistema de evaluación y otro de información dependientes de SPP.

En forma paralela al proceso de Reforma Administrativa, se ha iniciado la Reforma Política, procesos que se complementan y apoyan mutuamente y permiten que se haga real el aspecto participativo de nuestra planeación, a través de la ampliación de los canales de manifestación política.

La planeación es un fenómeno político, que necesariamente debe estar basada en una clara filosofía política, en nuestro caso, ésta ha estado bien definida y nos ha servido para establecer los principios, propósitos y objetivos de nuestra acción.

Es prudente decir que la filosofía del Estado Mexicano tiene una profunda sustentación histórica donde se expresan las aspiraciones populares de nuestro pueblo, las que a través de la Reforma Política, puesta en marcha en esta administración, fortalecen su manifestación, en virtud de los nuevos y mayores cauces de participación política. La constitución, documento rector de nuestra sociedad y las experiencias institucionales acumuladas de nuestra vida organizada, son piedra angular de la filosofía política. En la Reforma Administrativa se han visto reflejadas las mejores experiencias de nuestra vida institucional, lo que representa un salto cualitativo hacia adelante para mejorar sustancialmente la organización del sector público.

El Ejecutivo Federal, con estricto apego a las normas enmarcadas de nuestra Carta Magna, incorpora a su ideario las aspiraciones históricas populares y las

conjuga con las necesidades sociales actuales y busca, considerando ambas, superar progresivamente la satisfacción de las necesidades sociales.

Es, como lo hemos hecho notar, la filosofía política el punto de partida para nuestra planeación integral participativa, que tiene como objetivos centrales aquellos que aglutinan los intereses de todos los sectores del país y además, están inscritos dentro del contexto del sistema político en vigencia. Tales objetivos se buscan alcanzar mediante una estrategia manifestada por una alianza nacional para la producción, que es de carácter popular y democrática. Así, la planeación es integral, porque cubre las actividades de todos los sectores de la economía, es decir, el público, social y privado, y participativa, porque en ella se reflejan el complejo de intereses de los diferentes grupos sociales. En la alianza para la producción no se intenta seguir los principios desarrollistas, crecer por crecer, o producir lo que sea más fácil; lo que se pretende es producir los bienes socialmente necesarios que nos permitan llegar a ciertos mínimos de bienestar que impliquen avances importantes en términos de justicia social, de la misma forma el fortalecimiento de nuestra estructura económica, a través de la producción interna de los bienes social y nacionalmente necesarios, refuerza nuestro principio de autodeterminación.

En otro sentido, los antecedentes planteados previamente, en materia de planeación en México, ponen de relieve la necesidad de reforzar y poner mayor énfasis en la coordinación y coherencia de las diversas partes del proceso planificador, es decir, la evaluación de su avance, la vigilancia de la ejecución de metas y objetivos, la programación del gasto público y la información necesaria sobre los diversos aspectos económicos y sociales del país y por otro lado, el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

Es así como la conjugación de las enseñanzas provenientes de la experiencia en planificación en México y la preocupación del gobierno actual por racionalizar las actividades del sector público en su conjunto, se han visto reflejadas en el ordenamiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. En ellas se establece que las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establece el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Con base en esta Ley, las dependencias de la Administración Pública Central se organizaron por funciones: la coordinación de las entidades paraestatales se dividió en sectores (establecidos generalmente con criterios de actividad económica) dirigidos por las dependencias del Ejecutivo que realizan funciones afines a las actividades de las empresas coordinadas. Las labores de programación de las entidades públicas se encomendaron, en el plano global a la Secretaría de Programación y Presupuesto y por sectores administrativos a las dependencias coordinadoras. En la programación de las actividades públicas, la sectorialización administrativa juega un papel muy importante ya que con base en ella, se establecen tramos de control y las responsabilidades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos coordinadores de sector y de las entidades por ellos coordinadas. A partir de esta Ley y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y el Gasto Público, se deducen los siguientes tres niveles en la coordinación de la Administración Pública para programar sus actividades:

- a) En el primer nivel, la programación del presupuesto y diseño de políticas económica y social, en sus formas más agregadas y generales, se atribuyen a la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- b) en el segundo nivel, se responsabiliza a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos coordinadores de sector, para llevar a cabo la programación y la presupuestación del conjunto de actividades que se aglutinan en sus sectores administrativos. Vale la pena agregar que el control del ejercicio presupuestal, la autorización del gasto y las auditorías externas, son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por otra parte, las labores de evaluación y control, también son delegadas a las dependencias públicas que integran este segundo nivel;
- c) en tercer lugar, se encuentran las entidades de la Administración Pública Paraestatal, estas entidades son responsables de la programación de sus actividades, es decir, del cálculo de sus ingresos y la organización y administración de sus recursos para la producción y/o la prestación de bienes y servicios.

III. LOS PROCESOS DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL Y DE PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO

Aún en las economías socialistas, donde hay posibilidades de disponer de la totalidad de los recursos por parte del Estado, la experiencia en planificación social y económica muestra que, para poder contar con un sistema integral de planificación es necesario pasar por varias etapas progresivas, que van permitiendo la integración sectorial, regional, temporal y espacial.

Es perfectamente entendible por lo tanto, que en un sistema de economía mixta, donde la disponibilidad de los recursos se distribuye entre varios sectores, sean más complejos los mecanismos de funcionamiento de un sistema de planificación integral participativo.

Las tareas de la planeación integral participativa a que hemos hecho referencia, las hemos dividido en tres grandes partes: preparación, estudio e integración. En el primer bloque hemos localizado, como elementos fundamentales, los criterios, las metodologías, las normas y directrices de planificación.

La segunda parte, es decir la fase de estudio, tiene como parte central la información y su procesamiento, la elaboración e integración de las principales variables macroeconómicas, el diseño de la imagen-objetivo global considerando las instancias sectoriales y estatales, los análisis de corto plazo de la economía y los de carácter estructural, el diseño de política y estrategias del sector público, el diseño de proyectos alternativos de tipo prioritario y la programación financiera. La última fase, la de integración, conlleva como elementos centrales la consistencia entre las diferentes estrategias, la definición de metas y el programa de gasto público que incluye el crédito concedido por las entidades financieras paraestatales. En términos generales, el proceso de planeación en el corto plazo, se caracteriza entre otras cosas:

- a) Por ser un proceso que implica básicamente coordinación, que propicia la creación y desarrollo de las condiciones que permiten, en forma progresiva, una

mayor coherencia, orden y claridad en las acciones, propósitos y toma de decisiones del sector público de la economía; aspectos que se ven apoyados por los cambios propiciados por la Reforma Administrativa, entre otros, una permanente y activa participación de los coordinadores de sector;

- b) porque en el corto plazo, como es debido, la planeación debe aprovechar los avances presentes sobre todo en materia de organización;
- c) por ser un proceso, que trata en forma sistemática de unir en el corto plazo la formulación de la política económica y social con la definición de un contexto de congruencia global del marco de un horizonte temporal a mediano y largo plazo;
- d) busca mantener consistencia entre los programas de gasto público y los programas de crédito paraestatal, así como entre las políticas estatales y los convenios con los sectores privado y social;
- e) da una especial importancia a la integración de nivel regional, tanto en el campo de las políticas como del programa-presupuesto.

En cuanto a lo que concierne a la planeación a largo plazo, es ésta el marco de referencia necesario, que nos permite orientar la planeación en períodos menores de tiempo. De tal forma que por ejemplo, los proyectos que maduran a mediano plazo, consideran una perspectiva temporal adecuada y además son coherentes y están coordinados con el resto de las acciones públicas, evitando la dispersión e incongruencia.

La perspectiva en el largo plazo permite visualizar dentro de un contexto más amplio, los proyectos de orden prioritario para el desarrollo económico y social del país, teniendo en consideración a los diferentes sectores es decir, el público, privado y social, además de las entidades federativas; donde se busca involucrar a los diversos grupos sociales, para que el realismo y consenso del plan estén garantizados mediante una verdadera y amplia participación.

Desde otro ángulo, deseamos hacer especial referencia a la permanente preocupación del Ejecutivo Federal, para, a través del proceso planificador, disminuir paulatinamente las disparidades regionales. Con este propósito, en este año se terminó el diseño de una metodología uniforme para la elaboración de los planes estatales de desarrollo económico y social, por parte de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES) de los 31 Estados de la Federación. Los COPRODES son organismos autónomos que funcionan al nivel estatal, mediante los cuales se realiza una progresiva desconcentración de la programación del gasto.

Es muy importante señalar también, que para que haya una verdadera integración de los aspectos regionales en el plan global de desarrollo económico y social, se ha emprendido una desconcentración del gasto público, para lo que se han creado Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los Estados, que junto con los COPRODES, que plantean las alternativas de desarrollo regional, posibilitan una real incorporación de la instancia regional al Proceso Planificador Nacional, en virtud de que en los COPRODES se conjugan las experiencias y los enfoques de la administración pública deferal, estatal y local y de otras instituciones estatales que participan en el proceso económico y social.

IV. LA VINCULACION DEL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Un sistema de planificación integral participativa, conlleva, lo que podríamos llamar un subsistema de planes coordinados entre sí que cubran el corto, mediano y largo plazo.

Es ciertamente en esta dirección hacia donde nuestros esfuerzos se encaminan con mayor ímpetu, dado que, sólo mediante una visión perspectiva del desarrollo económico y social, es posible orientar tanto las acciones del mediano y corto plazo hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales. Es de esta manera, como, a través de la definición del Modelo de país al que aspiramos en el largo plazo, es posible establecer vínculos orgánicos entre los planes de diversa cobertura temporal. Para este efecto, hemos basado en un buen número de proyecciones económico-sociales, elaborado una imagen-objetivo de México para el año 2000 que ha servido para orientar las actividades económicas y sociales del sector público y para lograr las metas y objetivos que lleven a la consecución de los fines de largo plazo.

Corto Plazo

Así, dentro de este contexto hemos podido superar uno de los obstáculos seculares de la planificación, es decir, la ausencia de planes anuales u operativos. El plan anual aparte de traducir las metas y objetivos de largo y mediano plazo en acciones en el corto plazo, es un instrumento operativo de congruencia que permite coordinar y dar coherencia al programa de gasto público, al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los diversos proyectos de inversión. Además concilia metas y objetivos con los sectores privado y social, así como con las Entidades Federativas.

Se está elaborando un plan de mediano plazo que enlaza la política económica y el programa presupuesto de 1978 con lo planeado para el período 1979-1982, incluyendo una anualización preliminar de metas y acciones, que en el caso de 1979 está sustentada en los programas y proyectos considerados en el presupuesto-programa de ese año.

En general, los grandes objetivos nacionales se traducen en el corto plazo en los siguientes:

- a) En la creación de empleos a una tasa superior al incremento de la fuerza de trabajo;
- b) elevar la tasa de crecimiento global y la de los sectores prioritarios (sobre todo alimentos y energéticos), con especial atención a la superación de los cuellos de botella existentes);
- c) disminuir la actual tasa de inflación, con especial énfasis en los bienes de consumo básico;
- d) la dinamización del consumo de las clases populares;
- e) disminución del déficit del sector público;

f) profundizar la sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos estratégicos.

La estrategia de desarrollo en el corto plazo, pretende convertir los recursos financieros, sobre todo aquellos provenientes de excedentes petroleros en recursos reales que fortalezcan el aparato productivo.

Mediano Plazo

La estrategia de mediano plazo contempla tres etapas bianuales, que están estrechamente ligadas en términos de metas y objetivos. De la misma manera esta división bianual permite establecer un mejor enlace entre los fines de mediano y corto plazo.

La primera etapa de esta estrategia, comprendida en el bienio 1977-1978, ha sido de superación de la crisis y de inicio de la reactivación económica, se ha mejorado la situación financiera del país, ha disminuido el desequilibrio externo; ha bajado el ritmo de endeudamiento público interno y externo; se ha frenado el proceso inflacionario y se ha revitalizado el manejo de los asuntos públicos con nuevas estructuras administrativas e institucionales que mejoran la eficiencia y promueven una mayor participación ciudadana y en general de los sectores sociales.

La segunda etapa 1979-1980 será de consolidación de la economía, siendo ésta de gran importancia pues en ella habrá que utilizar los recursos financieros originados en los excedentes petroleros para incrementar el patrimonio productivo reproducible, que permita ampliar las bases para impulsar un desarrollo sostenido e independiente.

El hecho de que los hidrocarburos sean recursos no renovables nos plantea una grave responsabilidad histórica, que debe ser cumplida mediante una razonada utilización de los excedentes, en favor de las mejores causas populares.

Lo anterior conlleva la necesidad de evitar los cuellos de botella de corto y mediano plazo y elevar el nivel de consumo de las masas trabajadoras; lo que a su vez implica disminuir la tasa de desempleo y subempleo y al menos mantener constante el salario real y después estimular una tendencia creciente del mismo. Esto obviamente plantea una lucha permanente contra la inflación.

En el bienio 1981-1982 se emprenderá un crecimiento acelerado, poniendo más énfasis en las políticas que permitan una más equitativa distribución del ingreso generado. Esta modalidad tiene implícita la necesidad de reorientar el desarrollo. En este sentido, los recursos petroleros constituyen un importante factor para cambiar la pauta de desarrollo. Este tipo de desarrollo responderá, por un lado, a las crecientes necesidades sociales que deberán ser satisfechas y por el otro, mantendrá una estructura productiva equilibrada, es decir que no se vea afectada por desviaciones inherentes a una relativa bonanza financiera.

Hemos establecido como eje de nuestros esfuerzos el impulso, dentro de la Alianza para la Producción, a la generación de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, cuya definición parte de su vínculo con la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y de su significación estratégica para consolidar nuestra independencia económica del exterior. La prioridad a los alimentos y los energéticos constituye un soporte imprescindible para imprimir una

nueva orientación al desarrollo, desplazando gradualmente las fuentes de un crecimiento que ha excluido de sus beneficios a elevadas porciones de la población, sin conseguir evitar el desarrollo, de contradicciones que aumentaron la vulnerabilidad externa de la economía y agotaron sus fuerzas de expansión, desembocando en una severa recesión de altos costos sociales. En la nueva pauta de desarrollo el aparato productivo debe supeditarse progresivamente a las grandes necesidades sociales y abatir la dependencia foránea, mediante políticas que reorienten la producción y aumenten la participación de las clases populares en la demanda efectiva.

En congruencia con ello, se han fijado metas quinquenales (1978-1982) de crecimiento del producto global y per cápita superiores a los índices observados en decenios pasados. Constituyen una condición necesaria para expandir la base productiva, reducir la magnitud relativa del desempleo abierto y encubierto y avanzar en la cobertura de déficit sociales acumulados. Lo anterior supone realizar esfuerzos considerables de formación de capital y de empleo eficiente de la planta productiva, con características que permitan reorientar la producción en el sentido antes anotado y aumenten la ocupación por encima de los ya elevados requerimientos que plantea la incorporación de la nueva fuerza de trabajo. Dichas metas concilian la necesidad de dar fuerza a la voluntad de cambio con la de evitar tensiones que desborden la capacidad productiva real y pongan fuera de control equilibrios básicos, sobre todo en precios.

Las exportaciones de hidrocarburos liberan al país de su tradicional estrangulamiento externo y permiten plantear las relaciones económicas con el exterior sobre nuevos términos de complementariedad, sin la presión exportadora en que caímos por adoptar con modalidades inadecuadas el modelo de sustitución de importaciones. Tenemos la oportunidad de incrementar nuestros intercambios sobre la base de vender productos con competitividad real y adquirir aquellos que el crecimiento demande o que sea muy costoso producir internamente.

Las perspectivas de mediano plazo de la economía internacional son de lento crecimiento y agudizado proteccionismo. Esto descalifica al mercado externo como motor básico de un crecimiento acelerado pues es difícil mejorar y aumentar suficientemente las exportaciones no petroleras. Por ello, es preciso seleccionar de manera muy cuidadosa los renglones en los que debe descansar nuestra penetración en los mercados internacionales, así como establecer una decidida política de estímulo a la exportación.

La fortaleza de nuestro régimen social y las disponibilidades financieras derivadas de los excedentes petroleros han permitido salvar en breve tiempo los formidables obstáculos de la crisis económica. El petróleo apoyará la capacidad del Estado para introducir cambios en la magnitud, composición y reparto del producto social, actuando preferentemente sobre los incrementos, sin que ello suponga desatender la necesidad de mejorar el uso de los recursos existentes. Ello exige ser capaces de adaptar oportuna y eficazmente la política económica enmarcándola en un esquema coherente de planeación integral y participativa, sin lo cual se corre el grave riesgo de canalizar los nuevos recursos a consolidar estructuras generadoras de injusticia, frustrando las legítimas expectativas populares y cancelando una oportunidad histórica para fortalecernos como nación en la solidaridad distributiva.

Largo Plazo

De hecho, la planificación al mediano plazo ha estado supeditada a las directrices globales que se desprenden de la imagen-objetivo trazada para el año dos mil. Bajo las mismas premisas, estamos vinculando la planificación quinquenal a la decenal, es decir, al plan a largo plazo que comprenderá la década de los 80.

La planeación de muy largo plazo se guía por 3 objetivos fundamentales, complementarios entre sí: a) la creación de un patrimonio productivo reproducible que asegure en las siguientes generaciones la participación de las mayorías en la creación y distribución de la riqueza; b) el combate a la pobreza, procurando de manera específica y mediante programas preparados en función de este objetivo, erradicar las formas de miseria extrema y asegurar la participación de grupos ahora marginados en el desarrollo; y c) como denominador común, la creación masiva de empleos que hagan realidad el derecho al trabajo, que a partir de 1979 tendrá categoría constitucional.

Los objetivos nacionales que servirán de guía para orientar el crecimiento y marcar las prioridades nacionales, son:

- a) Lograr que toda la población alcance mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda; y
- b) fortalecer la capacidad de autodeterminación del país para decidir plenamente sobre la organización y el funcionamiento de su sistema económico y social.

El primer objetivo se identifica con la justicia social y el segundo con la independencia nacional. Estos dos aspectos son complementarios y se refuerzan mutuamente. Avanzar en su cumplimiento orientará la acción conjunta y coordinada de todos los sectores (público, privado y social) dentro del marco de la Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción, que se identifica como el elemento fundamental de la estrategia global a largo plazo inclusive.

La estrecha vinculación entre los objetivos a mediano y largo plazo, permite que haya continuidad en el proceso planificador y además que se siga la misma orientación del desarrollo.

El plan decenal contemplará altas tasas de crecimiento de la economía nacional y permitirá avanzar sustancialmente en la solución del problema del empleo y la pobreza, a través de una nueva orientación del desarrollo que implica cambios de fondo en la estructura productiva.

La planificación global, en sus diferentes horizontes temporales, sirve de marco de referencia para establecer los acuerdos y convenios dentro de la Alianza para la Producción. En este sentido la planificación global tiene crecientes posibilidades para inducir las actividades de los sectores social y privado, permitiéndoles tener una visión de perspectiva para el desarrollo de sus acciones.

Es por lo tanto, mediante el trabajo de todos los días, encuadrado en una visión del desarrollo en el largo plazo, como el Estado Mexicano, supera constantemente sus niveles de eficiencia, eficacia y congruencia interna, lo que le permite ser cada vez más capaz para satisfacer las crecientes necesidades sociales del pueblo de México.

RESUMEN DEL DOCUMENTO "NOTAS SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y
PLANIFICACION DEL DESARROLLO" *

(Conclusiones y Recomendaciones del Encuentro Técnico
sobre Planificación y Ciencia y Tecnología) **

* Presentado por el ILPES al Encuentro Técnico sobre Planificación y Ciencia y Tecnología.

** Organizado por el Colegio de México, CEPAL e ILPES - Ciudad de México 24 al 26 de mayo de 1979.

I. LA IMPORTANCIA DE TENER UNA POLITICA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y DE SU RELACION CON LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Los países de la Región han reconocido la necesidad de contar con una política de desarrollo científico y tecnológico y de incorporarla al proceso de planificación del desarrollo. Pero también están conscientes de las dificultades que entraña el formular y poner en marcha en forma sistemática y continua, planes y programas de desarrollo científico y tecnológico.

En el examen de la realidad de la Región se han evidenciado importantes progresos, pero también han quedado de manifiesto importantes problemas que no son fáciles de resolver. En la parte siguiente se aborda con algún detalle este tema.

Varias razones se están teniendo en cuenta en la Región para fortalecer la acción de los Gobiernos en el Area de la Ciencia y la Tecnología y ellas están destacadas en varios estudios de la CEPAL 1/.

Entre las más importantes están las siguientes:

- a) Que en muchas situaciones se aprecian serias fallas en los sistemas educativos y por lo tanto una insuficiencia en los recursos humanos, científicos y tecnológicos al nivel académico y una preparación dispar en ellos; que las inversiones en Ciencia y Tecnología son reducidas y carentes de criterios definidos; que hay una marcada dependencia de tecnologías externas y una falta de capacidad para absorberlas; que el provechamiento de la cooperación internacional es defectuoso e irregular y que existe una apreciable emigración de los recursos profesionales calificados;
- b) que los fondos disponibles para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico son insuficientes en relación a las necesidades de la región;
- c) que en muchos casos existe un inadecuado aprovechamiento de los recursos científicos y tecnológicos y una deficiente planificación, organización y coordinación de las actividades que se realizan, tanto en el sector público como en el privado;
- d) que se da, en muchas situaciones, escasa atención a la ciencia y tecnología desde el ángulo de las necesidades de los Sectores Productivos; en particular, la falta de directrices en cuanto a la adaptación de tecnología importada y la carencia de apoyo a las actividades menores de innovación de las empresas, entorpece la incorporación de los conocimientos técnicos por los sectores productivos;
- e) que existe en muchos casos una falta de vinculación entre las actividades de generación del conocimiento científico y tecnológico por una parte, y la evolución de las tecnologías productivas, por otra, lo que conduce a un relativo aislamiento entre los creadores de conocimientos y los usuarios;

1/ Véase por ejemplo, Ciencia y Tecnología en América Latina: Diagnóstico Regional y Programa de Acción. E/CEPAL/L.183/Rev. 3.

- f) que falta frecuentemente una estructura informativa adecuada que facilite la toma de decisiones del Sector Público y de los centros de investigación, en lo referente a la selección de tecnologías, fabricación de maquinaria y equipo, identificación de las necesidades tecnológicas y la elaboración de comentarios acerca de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles;
- g) que se presenta en muchos casos una deficiente comunicación entre los miembros de la Comunidad Científica y de ellos con los investigadores dedicados a las ciencias aplicadas y al desarrollo tecnológico;
- h) que es frecuente encontrar regulaciones y legislación inadecuada para el tratamiento de la inversión extranjera y para la transferencia de tecnología;
- i) que es frecuente encontrar una insuficiente capacidad nacional de ingeniería de diseño;
- j) que en muchas situaciones existe un escaso conocimiento de los logros y obstáculos en materia de Ciencia y Tecnología de los países de la región;
- k) que en muchas ocasiones existe una utilización indiscriminada de tecnologías que aumentan el capital por persona ocupada (generación de desocupación tecnológica);
- l) que es frecuente que en las proyecciones de crecimiento económico y en la formulación de programas y proyectos el factor tecnología quede implícito sin considerar sus efectos negativos o positivos en la consecución de los objetivos del desarrollo económico y social.

Los aspectos negativos anteriormente mencionados, de la situación de la Ciencia y Tecnología en la Región que en gran medida persisten a pesar de los esfuerzos que se están llevando a cabo, refuerzan el planteamiento de que el desarrollo científico y tecnológico no puede quedar supeditado al juego de influencias externas y de grupos de presión internos que no persigan como objetivos el desarrollo económico y social visto como un proceso de desarrollo integral.

Los países de la Región están de acuerdo en que el papel del Estado debe considerarse fundamental, no sólo para asegurar el desarrollo científico y tecnológico, sino también para establecer la concordancia que debe existir entre éste y los objetivos del desarrollo económico y social. La acción del Estado se justifica también por razones de orden estrictamente económico, al comprobarse que los mecanismos de precios no son suficientes para asignar de manera eficiente los recursos necesarios para la creación, adaptación y difusión de conocimientos.

Es por eso imprescindible la adopción por parte de los países de una política científica y tecnológica que debería orientarse a la creación o al fortalecimiento de la capacidad de los países para generar y adoptar los conocimientos y tecnologías más adecuados a sus necesidades y recursos y de conformidad con los objetivos nacionales y el principio de autodeterminación.^{1/}

1/ Véase documento citado E/CEPAL/L.183/Rev.3.

La formulación de una política científica y tecnológica supone proyectar la acción del Estado en diversos aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema Científico y Tecnológico. Entre estos campos cabe mencionar:

- La creación, coordinación y evaluación interna de conocimientos científicos tecnológicos;
- La formación de recursos humanos calificados;
- La búsqueda y adquisición de Tecnología Extranjera;
- El manejo de la demanda interna de tecnología, especialmente aquella proveniente del mismo Sector Público;
- Difusión entre empresas o entre ramas del acervo tecnológico disponible.

La planificación es el instrumento fundamental para lograr la racionalidad en la asignación de recursos y en la toma de decisiones en relación con los objetos del desarrollo económico y social, y para lograr la mejor coordinación de las actividades públicas y privadas.

Es por esto que se ha recomendado en diferentes foros de los países de la región, una serie de pasos como los siguientes: ^{1/}

- a) Que los gobiernos formulen y ejecuten políticas, estrategias y planes de ciencia y tecnología, a corto, mediano y largo plazo y que aseguren la función ejecutiva del Estado y que descansen especialmente en el esfuerzo nacional y se complementen con medidas concretas, mecanismos e instrumentos legales e institucionales que aseguren su ejecución y permanente evaluación y ajuste;
- b) que los objetivos de esas políticas, estrategias y planes se orienten a conseguir el desarrollo integral del país, tomando en cuenta sus características particulares;
- c) que ellos incluyan las necesidades específicas de generación, transferencia, difusión interna, incorporación y utilización de conocimientos científicos y tecnológicos;
- d) que se contemple el fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones de investigación y planificación del desarrollo, el sistema político, el sistema educativo y el sector productivo; y que se tienda a elevar el nivel de vida de la población y a acrecentar la productividad de los grupos sociales de escasos recursos, adoptando además las medidas necesarias para integrarlos a la actividad económica. Asimismo, deberá fortalecerse la capacidad local de generar, administrar y comercializar la tecnología y mejorar las condiciones de adquisición de tecnologías extranjeras para su óptima absorción y adaptación;

1/ Véase Informe de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Panamá (16 al 21 de agosto de 1978).

- e) que se fortalezca la aplicación de la ciencia y tecnología en la explotación, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales;
- f) que los planes de desarrollo se incorporen:
- El fomento de la investigación básica;
 - La generación local de conocimiento científico y tecnológico;
 - La incorporación de tecnología extranjera;
 - La difusión y transmisión, dentro de cada sector y entre sectores de los conocimientos científicos y tecnológicos;
 - La formación de recursos humanos;
 - El manejo de la demanda tecnológica.

El ILPES por su parte ha abordado la planificación del desarrollo y sus relaciones con la ciencia y tecnología en diversos estudios y en sus tareas de asesoramiento y capacitación. 1/

Ha señalado en varios de sus trabajos que la variable tecnológica no ha venido siendo convenientemente considerada en los planes nacionales o sectoriales de desarrollo, ni tienen las entidades de planificación suficiente personal especializado en esta materia.

Además, como se ha establecido en las proyecciones de crecimiento, el factor tecnología queda muchas veces implícito dentro del aumento supuesto de productividad, e igual cosa sucede con los proyectos concretos de inversión que se incluyen en dichos planes.

Se señala también en los estudios del ILPES, que en la tarea de planificación es necesario conciliar las variables y parámetros estratégicos del desarrollo que incluyen la tasa de crecimiento del producto, la distribución del ingreso, el empleo, el balance de pagos, los ingresos y gastos públicos, la estructura productiva por sectores, el medio ambiente y, por cierto, la ciencia y la tecnología.

Se plantea además, que un esfuerzo prospectivo serio implica tener una visión global de la evolución probable de algunas líneas matrices del avance del conocimiento mundial y de sus efectos sobre el desarrollo.

Sin un esfuerzo de predicción en el campo tecnológico no es posible anticipar con la aproximación debida el perfil productivo hacia el futuro, lo que a su vez limita la eficacia de una planificación global de largo plazo.

1/ Véase por ejemplo:

- Progreso Científico-Técnico para el desarrollo de América Latina, documento preparado por el ILPES ST/CEPAL/Conf. 53/L.3.
- Juan Ayza "Tres ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo". Cuaderno del ILPES No. 20.
- Víctor E. Tockman "Distribución del Ingreso, Tecnología y Empleo". Análisis del Sector Industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela. Cuaderno del ILPES No. 23.

Consideraciones especiales similares pueden aplicarse a la elaboración de planes sectoriales o regionales en los que debe atenderse aspectos tecnológicos más concretos y los problemas relacionados con determinados recursos humanos y naturales.

Especial complejidad reviste sin duda, la preparación de planes de desarrollo industrial, dada la muy diferente situación que suele presentarse en distintas ramas industriales en lo que respecta al número y características de las opciones tecnológicas teóricamente disponibles y económicamente viables, y de la probable evolución futura de dichas tecnologías.

Cabe recalcar que a nivel sectorial o regional la preparación de planes debe llevar naturalmente, a la identificación de proyectos, lo que obliga a realizar estudios tecnológicos mucho más detallados; además de los cuales se necesitan criterios de prioridad surgidos de la planificación global y de las políticas generales del Estado para lograr un proceso de selección de proyectos socialmente eficientes.

Es preciso incorporar a las tareas de planificación actividades sistemáticas de análisis y predicción tecnológica (Technological Forecasting) realizándolas a nivel subregional en los casos y plazos en que no sea factible o procedente hacerlo en cada país (por ejemplo en América Central, Grupo Andino o Caribe).

En esta materia, hacen falta estudios adicionales que conduzcan a la elaboración de metodologías apropiadas para considerar el factor tecnológico en la planificación.

Es también importante recoger información y conocer las opiniones y criterios de quienes están directamente vinculados al proceso por lo que conviene realizar la preparación de planes y programas de desarrollo industrial en estrecho contacto con los productores respectivos, sean ellos públicos o privados.

Se hace necesario además, la participación de los directamente involucrados en la planificación.

Atención particular y separada debe darse a la programación del desarrollo y el consiguiente proceso de cambio tecnológico de la pequeña industria y artesanía y demás actividades de escala reducida y baja productividad.

Por último, tanto a nivel global como al de sectores determinados, deben los organismos de planificación estudiar sistemáticamente y en conjunto los problemas de empleo, tecnología y distribución del ingreso.

Al programar la ciencia y tecnología, uno de los problemas principales es el definir las prioridades entre los distintos campos y temas en que pueden ser empleados los recursos disponibles y distinguir el enfoque más apropiado con que deben abordarse las investigaciones en cada campo. 1/

1/ Véase cuaderno citado de Juan Ayza.

La primera cuestión que se plantea a este respecto es si se trata fundamentalmente de coordinar las actividades ya existentes, o debe irse mucho más lejos, ampliando esas actividades y creando otras nuevas.

A este respecto, lo que se ha planteado en algunos trabajos del ILPES es que en los países en desarrollo debe darse énfasis tanto a la creación de actividades científicas y tecnológicas como a la coordinación y reorientación de las existentes.

Los antecedentes anteriores demuestran con claridad que la incorporación de la ciencia y tecnología en la planificación del desarrollo es imprescindible para definir, ejecutar, controlar y evaluar una política científica y tecnológica.

En efecto, sin un proceso sistemático de tratamiento de la ciencia y tecnología que incluya aspectos metodológicos y operacionales, no será posible fortalecer la capacidad de los gobiernos para desarrollar estas actividades en beneficio de su comunidad nacional y de la región en su conjunto, esto es para alcanzar una mayor autonomía científico tecnológica, desarrollando la capacidad nacional en este campo.

La planificación requiere la existencia de instituciones e instrumentos para la formulación y puesta en marcha de la política de ciencia y tecnología, lo que a nivel nacional implica la acción relacionada entre el Sector Público y el Sector Privado. Ella permite por lo tanto: hacer explícitas las políticas, facilitar el financiamiento y hacer factible la cooperación entre los países de la Región.

La Comisión Económica para América Latina ha tenido una preocupación especial en cuanto a las relaciones entre ciencia y tecnología y la planificación. En efecto, la Resolución 322 (XV) pide a la Secretaría de la CEPAL que evalúe la incidencia del factor tecnológico en la planificación económica social adoptada por los países de América Latina y la forma en que la utilización de las tecnologías más avanzadas, sin las necesarias adaptaciones y cambios estructurales de carácter socioeconómico, pueden incidir desfavorablemente sobre el desarrollo, propiciando en particular, la concentración de los frutos del crecimiento.

II. TEMAS PRINCIPALES CONSIDERADOS EN EL ENCUENTRO SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO

1. La comunidad mundial está considerando con especial interés la Ciencia y la Tecnología como áreas básicas en el diseño de estrategias de desarrollo. Los países representados en las Naciones Unidas han tomado la decisión de convocar a una Conferencia Mundial para discutir los progresos, obstáculos y perspectivas de la Ciencia y la Tecnología y para dar lineamientos en el sentido de utilizarlos para la obtención de mejores niveles de desarrollo económico y social.

Como tareas preparatorias a esta Reunión Mundial, los organismos especializados de las Naciones Unidas, las Comisiones Regionales y entidades y personas de la Comunidad Científica Internacional, han estado desarrollando

diversos aspectos, tanto generales como específicos, de las realidades y perspectivas científico-tecnológicas. Como parte de estas tareas preparatorias se han organizado, además, una serie de simposios internacionales para tratar temas vinculados a: la coordinación y cooperación de comunidades científicas; los problemas globales de la ciencia y la tecnología; las aplicaciones de tecnologías a países de menor desarrollo y la vinculación entre planificación y ciencia y tecnología.

Este último tema sugerido por el Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y Tecnología al Desarrollo (ACAST), será el tema fundamental del Simposio que se celebrará en la Ciudad de México en la última semana de mayo.

En este Simposio, que reunirá planificadores y expertos en Ciencia y Tecnología, se considerarán, como temas básicos: la interacción entre la ciencia y la tecnología y las metas y estrategias de desarrollo a largo plazo; la ciencia y la tecnología en la planeación sectorial; la incorporación de la ciencia y la tecnología a las técnicas de planeación del desarrollo; la planeación de la ciencia y la tecnología en el proceso de desarrollo y la cooperación internacional en materia de planificación y de ciencia y tecnología.

2. El Colegio de México tomó la iniciativa de organizar junto con CEPAL e ILPES, un encuentro previo al Simposio para intercambiar ideas y avanzar en el tratamiento de los temas del simposio, pero dentro del marco de la realidad de América Latina.

3. Los participantes en el encuentro, teniendo en cuenta las orientaciones básicas proporcionadas por el Presidente del Colegio de México contando con algunos antecedentes preparados por el ILPES/UNESCO tuvieron un fructífero intercambio de ideas siendo los siguientes algunos de los aspectos más importantes que se consideraron:

a) Se estableció la necesidad de perfeccionar metodologías que permitan la consideración de la ciencia y la tecnología en la planificación y que se consideren un horizonte a largo plazo, la identificación de áreas problemas y el proceso de generación de proyectos. En lo que respecta al largo plazo, se estableció la necesidad de reforzar los instrumentos para la vinculación entre los planes de mediano y corto plazo con el largo plazo. En el largo plazo se deberían considerar las posibilidades que brinda el progreso técnico en la modificación de las tendencias históricas de la sociedad. En estas orientaciones de largo plazo se deberían hacer explícitas tanto las amenazas que se ciernen si no se toman las medidas necesarias, como la necesidad de aprovechar las oportunidades que brinda el progreso científico y técnico. Se considera también básico motivar la identificación de factores que puedan impulsar cambios para que se logren en forma más acelerada más altos niveles de desarrollo económico y social.

Con respecto a la imagen objetiva, se tomaron en cuenta las dificultades que existen en su definición en determinadas situaciones políticas.

En cuanto a las "áreas problemas", puestas en evidencia por el propio proceso de planificación, se debería institucionalizar el tratamiento de

los principales desajustes o carencias para asegurar el tratamiento multidisciplinario. Las soluciones que emanen de estos trabajos pasarían a ser no solamente parte del acervo nacional, sino que bien podrían alimentar los mecanismos de cooperación horizontal, para poder aprovechar experiencias o evitar errores en distintos países de la región. Por otra parte, es muy posible que tanto la magnitud de un área o situación problema, como también su repetición en varios países de la región, hagan necesario o ventajoso el tratamiento multinacional de la solución (aquí se pueden mencionar áreas como las fuentes alternativas de energía, la salud, la nutrición, el empleo, etc.).

Para el tratamiento de las áreas problemas debería hacerse una utilización adecuada del análisis de sistemas de manera de facilitar la toma de decisiones y tomar en consideración las técnicas de planificación normativa, la previsión tecnológica y la evaluación de tecnologías.

En el análisis de áreas problemas debería aprovecharse en la mejor forma el talento nacional disponible.

A nivel de la fase de formulación de los programas y proyectos es necesario hacer un considerable esfuerzo multidisciplinario para adecuar las actuales técnicas de formulación de proyectos, para difundir el tratamiento por etapas y el trabajo interdisciplinario en la fase de diseño. Esto implica al menos las siguientes líneas de acción complementarias:

- Perfeccionar los métodos de proyectos, por ejemplo la formulación por etapas, para permitir el tratamiento progresivo y sistematizado de la variable ciencia y tecnología a lo largo de todo el proceso de formulación. Concentrarse en la fase de diseño de los proyectos enriqueciéndolos con la consideración de alternativas tecnológicas previas a las etapas de evaluación. Hacer explícita en la evaluación de dichas tecnologías alternativas las políticas gubernamentales y la estrategia global del desarrollo.

- Asegurar la acción multidisciplinaria en la decisión de los proyectos a ejecutar.

- Perfeccionar los bancos y mecanismos de transmisión de información tecnológica para uso de los proyectistas.

- Aumentar la preparación de especialistas en proyectos en las áreas de mayor prioridad para el desarrollo económico. Intensificar la incorporación de técnicas no tradicionales de formulación de proyectos en estas tareas de formación.

- Fomentar la publicación y difusión de material básico para la formulación de proyectos con tratamiento explícito de la variable ciencia y tecnología.

- Crear o reforzar sistemas nacionales de proyectos, bajo la gestión de una oficina nacional de proyectos que sea parte integrante del sistema nacional de planificación.

- Promover el trabajo conjunto de analistas de proyectos, tecnólogos y planificadores en la apertura de "paquetes tecnológicos" de proyectos complejos; especialmente en los casos de compra de tecnología.

b) En la utilización de metodologías que considere un horizonte temporal adecuado, la identificación de áreas problemas y la traducción de objetivos y metas en programas y proyectos concretos, se requiere considerar básicamente:

- La necesidad de continuar el perfeccionamiento de la planificación como instrumento de racionalización de la toma de decisiones y para la mejor utilización de los recursos en el logro de mejores niveles de desarrollo. Mejorar los instrumentos del estado para las diversas modalidades de planificación y para el manejo de las variables ciencia y tecnología dentro de estos contextos. En la incorporación de la variable ciencia y tecnología en la planificación, tomar en consideración el grado en que se ha avanzado en los países tanto en lo que respecta al desarrollo de los sistemas de planificación como en los esfuerzos de ciencia y tecnología.

- La necesidad de considerar explícita la variable ciencia y tecnología en todas las etapas del proceso de planificación.

- La necesidad de promover la investigación para enriquecer la teoría económica de manera de lograr una mejor interpretación del fenómeno tecnológico en los países en vías de desarrollo y posibilitar y asegurar su integración con el resto de las variables prioritarias del desarrollo económico y social.

- La necesidad de establecer los mecanismos de coordinación adecuados entre los organismos del Sistema de Planificación y los que desarrollan funciones en el área de ciencia y tecnología.

- La necesidad de perfeccionar instrumental de planificación para introducir la variable tecnología (modelos globales, insumo producto, balances de recursos, etc.).

- La necesidad de considerar que el concebir la estrategia del desarrollo y la integración de la variable ciencia y tecnología, se debería actuar en forma centralizada. La formulación de planes y programas y proyectos podría ser descentralizada siempre que se establezcan normas y procedimientos que permitan una síntesis posterior de evaluación y control pero en forma centralizada.

- La necesidad de profundizar el conocimiento del fenómeno científico tecnológico ya que de este conocimiento puede surgir una mejor comprensión de las conductas de los agentes innovadores lo que llevaría a revisar y perfeccionar los instrumentos de política tecnológica.

- La necesidad de utilizar instrumentos gubernamentales para formular y ejecutar la política tecnológica aún cuando no se cuente con toda la información requerida. Considerando además que las conductas tecnológicas no responden exclusivamente a los instrumentos de política tecnológica sino también a otras pautas de políticas económicas y sociales.

- La necesidad de estudiar en profundidad los efectos negativos y positivos que para la región latinoamericana tendrán los acontecimientos mundiales en el área de la ciencia y la tecnología.

- La necesidad de desarrollar las ciencias básicas y aplicadas para una mejor comprensión de las áreas y situaciones problemas y para la generación y adaptación de tecnologías que impulsen el proceso de desarrollo.

Con respecto a la caracterización de la Ciencia y de la Tecnología, se señaló que la tecnología proporciona soluciones correctas para problemas definidos. Es inmediata en su aplicación y evaluable económicamente. Por su parte, la Ciencia proporciona métodos aplicables de problemas muy variados. No es inmediata. (Cuando lo es, genera Ciencia).

En cuanto a la ciencia en la planificación, se señaló que tiene el carácter de inversión a largo plazo, como condicionante de la tecnología futura y del ambiente en que se usará. Pueden planificarse la cantidad, calidad y orientación de los recursos humanos que condicionarán el ambiente en un plazo posterior. Se señaló que la tecnología puede ser acción privada o estatal. La formación de recursos científicos humanos es típicamente de responsabilidad del Estado y planificable.

Planificar Ciencia sería entonces "formar gente" para disponer de opiniones fundamentales para asesorar sobre alternativas tecnológicas; contar con científicos para la preparación de tecnólogos; establecer las condiciones para estar informados e informar sobre el estado mundial de la investigación y, contar con recursos científicos para hacer aportes a las investigaciones.

Se hicieron diversos comentarios sobre el concepto de Ciencia y sobre la planificación de la Ciencia, señalándose entre otras cosas la necesidad de contar con criterios para poder establecer el lugar de la ciencia entre las diversas posibilidades de asignación de recursos.

c) Se estableció que la identificación de las áreas anteriores refuerzan la necesidad de impulsar un programa de investigación que aborde la vinculación entre planificación y ciencia y tecnología considerando la acción conjunta de especialistas de centros académicos, de organismos gubernamentales y de instituciones internacionales.

Esta investigación debiera considerar aspectos teóricos y análisis de casos de países de la región y de fuera de ella.

d) En lo que respecta a cooperación horizontal, se considera de la mayor urgencia establecer estrechos vínculos entre los sistemas de cooperación de los planificadores latinoamericanos y los sistemas que aborden la cooperación en ciencia y tecnología.

Se considera además de la mayor importancia fortalecer los centros sub-regionales y nacionales de ciencia y tecnología para utilizarlos como focos en la cooperación regional.

LA ECONOMIA PARALELA 1/

1/ Zigmunt Slawinski

I. INTRODUCCION

En 1978, en Santiago de Chile, falleció Zigmunt Slawinski. Estas notas pretenden rendir un homenaje a quien siempre se le recordará como un gran colaborador intelectual y amigo de CEPAL e ILPES. En muchos aspectos, su creatividad intelectual, aunque silenciosa pero original, puede considerarse como pionera en el análisis de los problemas económicos y sociales. Sus planteamientos siempre fueron novedosos y polémicos pero jamás convencionales. Tenía una constante preocupación por plantear esquemas nuevos y coherentes. Todo esto se unía a una inalterable calidad humana, siempre dispuesta al diálogo e intercambio de ideas. Gran parte de su obra la identificó con la llamada "Economía paralela". En estas notas se tratará de resumir los lineamientos generales de su fecunda capacidad intelectual.

II. LA ECONOMIA PARALELA

A grandes rasgos, puede afirmarse que la "economía paralela" 1/ busca ante todo la promoción del hombre, incentivando y desarrollando aquellos sectores que muestran altos índices de capacidad ociosa - tanto material como humana - dando una oportunidad de empleo a todos los desocupados, y, además, promoviendo la participación de las generaciones jóvenes a través de la puesta en marcha de sistemas de aprendizaje.

Se la denomina paralela, porque es un esquema organizado bajo la tución del estado, que ofrece empleo a todos los desocupados y a los que buscan trabajo por primera vez en base a convenios que se realizan con las empresas con capacidad ociosa, sin costo para éstas, pero en que la producción adicional así lograda pasa a ser patrimonio de la economía paralela. Esta producción puede ser vendida a los mismos trabajadores de la economía paralela, o a otras empresas - siempre que no se altere las condiciones del mercado - o a otros países. Así, este sistema coexiste con aquel de la economía de mercado, cuando éste resulta incapaz de utilizar todos los recursos de que dispone, particularmente los humanos.

Como esta situación de subutilización de recursos es común a todos los países latinoamericanos, conviene hacer una breve "diagnosís de algunas tendencias características en América Latina". La primera de ellas, es la marcada heterogeneidad de la estructura económica, que muestra inquietantes desniveles tecnológicos y de productividad.

Ello provoca diferencias graves en los ingresos, diferencias que en la última década han crecido en vez de disminuir.

Paralelamente a ello, y con el desarrollo urbano, las masas toman conciencia más aguda de sus derechos sociales y políticos, de un modo cada vez más intenso, hecho éste que despierta en ellas nuevas aspiraciones y esperanzas.

1/ Las ideas que siguen fueron extractadas del libro "La Economía Paralela". Fondo Editorial Común. Caracas, 1972.

Simultáneamente, la clase media crece y se desarrolla, con lo que crece también el consumo y la demanda, evolución típica de una sociedad de consumo.

Por su parte, los trabajadores - no sólo urbanos - se incorporan al consumo y se consolidan, primero titubeando y luego con firmeza y decisión.

Dada la evolución de la clase media y de trabajadores, las comunidades urbanas crecen rápidamente - más que la economía - aproximándose cada vez más a los niveles de funcionamiento de las sociedades industrializadas, hecho que genera una intensa demanda de servicios sociales, especialmente educación, salud y vivienda. Esta tendencia provoca aumentos intensos del consumo, en desmedro del ahorro.

La comunidad, aunque tiene conciencia aguda de ciertos hechos económicos, no reconoce y/o desconoce la heterogeneidad y debilidad del aparato productivo que, incapaz de satisfacer las demandas de la masa consumidora, la llevan a presionar al estado para que éste proporcione los bienes y servicios que faltan, sin tener en cuenta que el aparato administrativo estatal es débil y que sería necesario un reacondicionamiento técnico del personal público para atender razonablemente a los demandantes.

Junto con ello se plantea una doble inflación:

- a) La inflación monetaria provocada por la emisión inorgánica y,
- b) La expansión inorgánica de las ocupaciones, que se ubican casi siempre en el sector servicios, donde tienen baja o nula productividad social. Esta clase de empleo a veces puede originar ingresos satisfactorios y aún altos, pero también se generan empleos inorgánicos de muy baja remuneración.

De un modo u otro, ello aumenta la presión sobre los bienes y servicios, sin provocar una respuesta por la oferta. Esto, del lado económico. Del lado social, se provoca el parasitismo crónico, típico de los empleos que no implican mayor esfuerzo por mejorar y aumentar la producción. Esto es grave, no sólo en sí mismo, sino que ese ejemplo afecta a las generaciones jóvenes y las desmoraliza. En otro orden de ideas, habría que decir que el uso del crédito es especulativo, usado por especuladores inflacionarios que son en buena medida las causantes de la ruptura de la estructura de precios, cuando estos empiezan a subir.

Los dos tipos de inflación destruyen y debilitan la acción del mercado. Los gobiernos caen en la trampa de las emisiones inorgánicas que dan una solución temporal al problema, pero a la larga provocan desorganización de la producción, el ahorro, la inversión y el empleo.

El congelamiento de precios, por lo menos aquellos de los bienes indispensables, y el crecimiento del empleo con aumentos considerables de sueldos, provocan una gran inflación que, si se quiere evitar, hace necesario el racionamiento, rechazado por todos.

"Una sociedad que vive dentro de un sistema de racionamiento de productos y con un sistema de precios controlado en forma rígida siempre rebaja su nivel de vida, ... no sólo de clase de ingresos medios sino que de una gran parte de la clase obrera".

Una situación así, desemboca necesariamente en la destrucción del sistema de mercado, el que puede resistir ciertas presiones, pero sólo hasta cierto límite.

Dicha situación, si no se reemplaza rápidamente por una economía centralmente administrada, junto con restablecer la disciplina laboral, se producirán bajas en la producción, depresión económica, reducción de las tasas de desarrollo, todo esto acompañado de una violenta inflación.

Este panorama, no fácilmente comprensible, puede cambiar positivamente el adoptar como solución la implantación de la economía paralela, que hará acelerar el desarrollo, reducir y/o anular la desocupación y la inflación.

Es preciso, sin embargo, para ponerla en marcha, contar con el apoyo inicial de un aporte exterior. Pasada esa etapa de transformación en un sistema productivo autosostenido. Como se dijo al comienzo, este sistema busca utilizar las capacidades ociosas humanas y materiales para lo cual debe prepararse con antelación un plan muy detallado de producción, a fin de evitar entorpecimientos en el funcionamiento global.

Los trabajadores contratados por la economía paralela que laborarían en las empresas con capacidad ociosa y en los centros de desarrollo rurales - serían pagados en especie, parte en efectivo, en cartas de crédito y en cuentas de ahorro.

Las especies serán las mismas que la economía paralela produciría, las cartas de crédito se utilizarían en instituciones de comercio que recibiesen la producción lograda por la economía paralela. Estos bienes serían normalizados y de buena calidad.

En fin, las cuentas de ahorro serían a largo plazo y los trabajadores, particularmente los jóvenes, podrían, con esos ahorros, adquirir bienes destinados a incrementar su capital físico y humano.

Si se plantea la necesidad de darle forma legal a la existencia de la economía paralela, el fundamento económico que avalaría la ley es:

1. El uso intenso de todos los recursos disponibles;
2. Los recursos de que dispone el sistema coetáneo de libre empresa quedarían intactos;
3. Es fundamental que la economía paralela no altere con su funcionamiento al sistema de libre empresa.

En una etapa más avanzada, se debe lograr ampliaciones de las empresas para satisfacer la demanda. Pero estas ampliaciones serían hechas por la economía paralela y su producto le pertenecería. En ningún caso llegaría al mercado.

Por su parte las empresas que entran en convenios con la economía paralela, se comprometen a:

1. Indicar los márgenes máximos y mínimos disponibles;
2. Si la capacidad ociosa resultara insuficiente, se debe lograr la expansión obligatoria.

La expansión puede financiarse con créditos de la economía paralela a las empresas del caso.

Si ello no es posible, el estado se haría cargo de la expansión, quedando en su poder el volumen de acciones correspondientes.

Básicamente, la economía paralela estaría bajo control del estado y se organizaría como una economía centralmente planificada por lo que sería necesario crear un organismo planificador. Lo anterior, viene de considerar la economía paralela de un modo global. Considerémosla ahora por sectores, y empecemos por la agricultura.

El impacto de la economía paralela en la agricultura sería el de hacerla crecer de un modo más rápido. Ello es así, pues necesita con urgencia de los bienes producidos en el agro. Para ello, hará obras de infraestructura agraria centralizadas en ciertos puntos estratégicos de la zona rural, que se constituirán en centros de desarrollo.

Por su parte, la industria, en particular la gran industria, es el sector donde más fácilmente puede implantarse la economía paralela. Ello debido a que es la actividad económica con mayor grado de subutilización, que fluctúa entre un 40 y un 50%. Por ello, y dado el hecho que la mayoría de los productos que necesita la Economía Paralela provienen de este sector, ella se convierte en el mejor acicate para hacer trabajar las plantas al máximo.

En el sector construcción, será necesario erigir hoteles y viviendas para uso de los trabajadores paralelos. Así mismo, será necesario hacer obras de infraestructura urbana, contribuyendo así a la modernización del sector.

En otro orden de ideas, interesa considerar "el papel dinámico de la economía paralela en el desarrollo nacional".

Dicho papel se origina no solo por la reducción del desempleo, sino porque acelera el ritmo de desarrollo. Ello tiene su origen en los programas de desarrollo de las áreas rurales; por los programas de desarrollo integral de los grandes centros de servicios personales y por el uso y desarrollo de los mecanismos de intercambio de bienes industriales de consumo.

Considerando lo indicado hasta aquí, resulta claro que la economía paralela tendrá necesidad de crédito, pero no del tradicional, ofertado por bancos e instituciones financieras, sino del llamado crédito terciario.

Este se define como aquel que recibe un sistema productivo o una entidad productiva, de otros sistemas o entidades, que ponen a disposición de los primeros diversos factores de la producción.

El aprovechamiento de este crédito, lo hace la economía paralela, agregándole al producto los elementos que le faltan para transformarlo en un bien final. Este crédito se paga con esta producción, de la cual siempre quedará un remanente a favor de la economía paralela, o en dinero efectivo si la producción se vende.

Para resumir en dos frases lo que es la economía paralela, se puede afirmar que ella es la mejor forma de dualismo económico, que reúne las ventajas del sistema empresarial competitivo y las del sistema de planificación socialista.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CHILE: MUJER Y SOCIEDAD

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

I. CHILE: MUJER Y SOCIEDAD

Compiladores: Paz Covarrubias y
Rolando Franco

Prólogo: Carlos Martínez Sotomayor,
Director Regional del
UNICEF para las Américas

Este extenso libro (876 páginas), publicado por el UNICEF, está dedicado a analizar la situación y perspectivas de la mujer chilena, poniendo de relieve las modificaciones que en diversas dimensiones societales han contribuido a la proliferación del ejercicio de un rol que podría denominarse "moderno" por oposición a la tradicional inserción doméstica del sexo femenino. Diversos especialistas (43 en total) abordan en el libro un amplio rango de aspectos específicos de la problemática femenina, dando una amplia visión del fenómeno.

A continuación se presenta un breve resumen de cada una de las contribuciones a Chile: Mujer y Sociedad.

1. Mujer y Sociedad: Una Presentación General

Por: Paz Covarrubias y Rolando Franco

Los compiladores de la publicación introducen al lector en la temática general del libro, mostrando también el hilo conductor que ha llevado a solicitar las contribuciones que se han incorporado en las páginas que siguen. Aparte de ello, la Presentación analiza diversos temas sustantivos: roles conflictuales de la mujer contemporánea; la evolución y antecedentes de la situación femenina, algunas de las causas de la alteración de su rol social como el aumento de la esperanza de vida femenina, la disminución del tamaño de las familias, la urbanización, las migraciones, etc.; funciones asignadas socialmente a la mujer y sus modificaciones en el tiempo; la redefinición de los roles sexuales; conflictos y tensiones de rol en situaciones de transición; la mujer y el trabajo productivo; la actividad laboral de la mujer y su fecundidad; características de la mujer en diferentes estratos sociales; la mujer en la Iglesia Católica; cultura, ideología e imagen femenina; y la situación jurídica de la mujer chilena.

2. Aspectos Económicos del Trabajo de la Mujer

Por: Mercedes Taborga

Desde una perspectiva económica, hace una presentación de las características de la ocupación femenina en Chile. Destaca el carácter dual del mercado laboral chileno, donde las actividades "masculinas" están diferenciadas de las "femeninas". Estas últimas se ubican preferentemente en los servicios, en la rama textil de la industria, y en algunas profesiones consideradas socialmente como "adecuadas" para la mujer, por cuanto en ellas

se pondrían en práctica ciertas cualidades "femeninas". Destaca la falta de información sobre mercados especializados para los recursos humanos calificados, lo que ha conducido al cierre de muchas escuelas universitarias.

Anota que la fuerza de trabajo femenina ha crecido a una tasa de 1,44% anual acumulativo y, aunque no puede predecirse con certeza las tendencias futuras, afirma que hay posibilidades de que esa tasa continúe creciendo y se plantea la duda sobre si existirá demanda para esa oferta creciente de trabajo femenino.

3. Algunos Factores que Inciden en la Participación Laboral de las Mujeres de Estratos Bajos

Por: Paz Covarrubias y Mónica Muñoz

Muestran que la decisión de trabajar de las mujeres de estratos bajos tiene profundas raíces estructurales y que la toman por estar obligadas a contribuir al ingreso familiar. La realización de dichas actividades les plantean graves dificultades por cuanto tienen que desempeñar paralelamente las tradicionales funciones domésticas y, en especial, el cuidado de los niños. Se produce así el fenómeno de la "doble jornada".

Analizan factores de índole societal, grupal e individual y recurriendo a datos de encuestas del Gran Santiago, realizan algunos hallazgos. En especial, cabe destacar que muchos de los factores individuales comúnmente asociados con la participación femenina, no lo están en el caso de las mujeres de estratos bajos. Entre ellos la edad de la mujer y el número de hijos. En cambio, otras variables, como el estado civil, la edad de los hijos, el nivel de instrucción y la capacidad laboral, influyen en la incorporación laboral femenina.

4. Desarrollo, Mujer y Fecundidad, Chile 1960-1970

Por: Gerardo González

Analiza los cambios habidos en la participación femenina en el país, en el período intercensal 1960-1970, considerando como variables explicativas de la mayor incorporación de las mujeres a la vida social, política y especialmente económica, el nivel de educación, la nupcialidad y la fecundidad. Intenta, además, insertar su análisis en el marco del proceso de desarrollo vivido por el país en los últimos años. El estudio muestra que las tasas de participación de las mujeres con bajo nivel educacional disminuyen, mientras aumentan las de aquellas con niveles relativamente altos. Asimismo, disminuye la tasa de participación en las edades más jóvenes, probablemente como resultado de una creciente incorporación a la educación media y superior, pero aumenta en las casadas y unidas lo que, combinado con la mayor nupcialidad, trae como consecuencia un aumento importante de la proporción de casadas y unidas en la población económicamente activa (PEA) femenina. Hay así un aumento sustancial en los niveles de calificación de la masa de mujeres activas, acompañado de un cambio en su estructura ocupacional consistente en una creciente participación en posiciones de status medio y alto.

5. El Trabajo Femenino en Chile: Un Estudio de Caso de las Areas Urbanas

Por: Angel Fuccaraccio

Estudia la participación de la mujer chilena en áreas urbanas y encuentra que las solteras con hijos son las que tienen la más alta participación en la actividad económica. Ello puede explicarse por cuanto esas mujeres carecen de otra alternativa que trabajar a efectos de obtener el sustento de ellas y sus hijos. Asimismo, las diferencias en los niveles de participación de las mujeres casadas según tengan o no hijos es pequeña.

6. La Mujer Casada y el Mercado de Trabajo: Grado de Participación en las Areas Urbanas

Por: Waldomiro Pecht

Analiza la participación laboral en el caso de las mujeres casadas que es afectada negativamente por la fecundidad, a excepción del caso de las mujeres de bajos ingresos donde aumenta a medida que es mayor el número de hijos.

Además, afirma que son las mujeres de trabajadores en la industria mecánica las que menos trabajan en forma remunerada fuera del hogar (12,2%), seguidas de las mujeres de otros obreros, jornaleros y trabajadores varios (14,1%).

7. La Mujer y las Políticas de Población

Por: Raúl Urzúa

Analiza las características centrales que han adoptado las políticas de población en la región, mostrando sus limitaciones, y destacando la necesidad de referirlas a las políticas más globales de desarrollo. Asimismo, el perseguir la modificación de las conductas reproductivas femeninas, exige tener en cuenta las expectativas masculinas y el conjunto de valores sustentados por esa sociedad. La omisión de tales consideraciones hace que el apresuramiento en aconsejar y poner en práctica medidas tendientes, en general, a controlar la natalidad puedan conducir a resultados que, incluso, pueden ser contrarios a los buscados.

8. La Migración Femenina en Chile. Algunas Hipótesis sobre sus Causas y Características

Por: Fernando Bustamente

Analiza los diferenciales migratorios por sexo, recurriendo a la información proporcionada por el Censo de Población de 1970. Argumenta que los movimientos migratorios son resultado de la disolución de los lazos sociales tradicionales en las áreas periféricas por lo que ciertos contingentes poblacionales estarían en condiciones de ser atraídos por las nuevas oportunidades, supuestas o reales, proporcionadas por el crecimiento de los centros urbanos. Su análisis se centra en las mujeres que migran en forma autónoma, esto es, que lo hacen solas y no acompañando al jefe del hogar.

Su capacitación, por otro lado, hace que exista una demanda determinada para ella en el lugar de destino: el haber desarrollado actividades al interior de su familia permite que se convierta en "ama de casa" de familias de clase media y alta urbanas; en fin, su mercado de trabajo es el doméstico. Esta es la vía de acceso de la mujer campesina al medio urbano.

9. La Imagen de la Mujer Aristocrática hacia el Novecientos

Por: Luis Barros y Ximena Vergara

Describen a la mujer chilena de clase alta de fines de siglo, mostrando el cambio que por entonces y merced al enriquecimiento de la oligarquía, derivado de la explotación del salitre, se produce en las costumbres y en los tipos humanos de tal grupo social: la matrona tradicional es sustituida por la denominada "mujer de buen tono". Se apoyan para presentar las características de una y otra, en la literatura de la época, y muestran las condiciones sociales que hacen posible y necesario tal cambio.

10. Tres Mujeres Chilenas de Clase Media

Por: Carlos Borsotti

Mediante un lenguaje ameno, se narra la biografía de tres mujeres de clase media, tratando ante todo de destacar la posición que esas mujeres ocupan en la sociedad. En los tres casos, las biografías se ordenan según una secuencia que toma la familia de orientación de ellas y sus respectivos maridos, y la familia de procreación que ambos han formado, así como las distintas etapas de estas.

11. La Mujer Obrera Chilena

Por: Teresita de Barbieri y Lucía Ribeiro

A partir de una serie de encuestas en profundidad realizadas originalmente con otra finalidad, las autoras muestran con rasgos coloridos, la forma de vida y los problemas del grupo de mujeres que trabajan en la industria, cómo perciben su trabajo y su vida en general y, a la vez, cómo son percibidas por los empresarios y las razones por las cuales éstos tienden a discriminarlas.

12. La Mujer en Situación de Extrema Pobreza. El caso de Chile

Por: Rolando Franco, Agustín Llona e Irma Arriagada

Luego de definir quiénes son las mujeres pobres, se describen algunas de sus características, a partir de la información del Censo Nacional de 1970 y del Mapa de la Extrema Pobreza de Chile (Composición etaria, Distribución por edades, distribución ocupacional por edades, oficios, nivel educacional, etc.). Posteriormente, se describe a la mujer pobre en diversas situaciones estructurales (dueña de casa campesina, trabajadora agrícola, dueña de casa urbana, mujer obrera, mujer marginal urbana, empleada doméstica).

13. Aspectos Sociológicos y Demográficos de la Familia en Chile

Por: Luis Felipe Lira

Luego de breves consideraciones teóricas sobre familia y sociedad, analiza las condiciones socio-económicas y de vida de las familias chilenas, elaborando una tipología (familias de estratos bajos urbanos, de estratos medios y altos urbanos, campesinas, de estratos medios rurales) y enfatizando las diversas características del rol femenino en cada uno de ellos. Luego estudia los aspectos demográficos y la estructura de las familias (tamaño y composición, fecundidad, mortalidad, matrimonio y nupcialidad, relaciones intrafamiliares, desorganización familiar).

14. La Empleada de Casa Particular: Algunos Antecedentes

Por: Pablo Alonso, María Rosa Larraín y Roberto Saldías

Analiza la situación de las empleadas domésticas, que constituyen el 26,2% de la población activa femenina en Chile, a través de la información agregada existente y mediante los resultados de una encuesta realizada a empleadas domésticas sindicalizadas. Presenta información sobre el empleo doméstico en Chile (según sexo, residencia, edad, educación, ingreso, migración, estado civil). Asimismo, presenta la evolución de los esfuerzos de las empleadas domésticas por sindicalizarse y la legislación relativa a ese tipo de actividad.

15. La Mujer ¿Agente de cambios en la Iglesia?

Por: Renato Poblete y Katherine Gilfeather

En Chile, el catolicismo tiene una preminencia bastante notoria sobre las otras religiones, en cuanto a la cantidad de feligreses. Ello hace importante estudiar especialmente el papel de la mujer en dicha Iglesia, más aún cuando ella le niega la posibilidad del sacerdocio. El trabajo demuestra que las mujeres están asumiendo cada vez más, mayores responsabilidades en el funcionamiento de la Iglesia, incluso muchas que en el pasado estaban reservadas a los sacerdotes. En todo ello, influye indudablemente la disminución de las vocaciones sacerdotales que se ha dado en los últimos años. Los autores estiman, además, que en el futuro esta tendencia a otorgar responsabilidades a mujeres laicas, continuará al no poder preverse modificaciones de las variables que han condicionado hasta ahora esa transferencia de responsabilidades.

16. La Mujer desde una Perspectiva Sicológica

Por: Clara Rosenbluth y Carmen Gloria Hidalgo

Las autoras se colocan en una posición ecláctica, rechazando por un lado el determinismo biológico absoluto en cuanto a la definición del rol femenino, y por otro el que sostiene que todas las características del mismo

derivan del aprendizaje. Analizan las características biológicas y psicológicas diferenciales del hombre y la mujer, el aprendizaje del rol y la triple función de la mujer (como madre, como esposa y como trabajadora).

17. Maternidad y Trabajo ¿Opciones Discordantes?

Por: Jorge Jiménez y Margarita Gili

Se plantea el problema de las consecuencias que, especialmente para el niño, genera el hecho de que su madre trabaje fuera del hogar y entregue el cuidado de los mismos a agencias de sustitución de la función materna. Se plantea la necesidad de medir el grado de beneficio que la sustitución materna implica y promover su remplazo por otras soluciones más adecuadas.

18. Los Jardines Infantiles y el Trabajo de la Mujer

Por: Wilma Saavedra

En Chile, la legislación creando instituciones que tiendan a solucionar el problema de la madre que trabaja o que es el único adulto en la casa y que, por tanto, necesita realizar tareas fuera de ella a cambio de una remuneración, ha avanzado bastante. Wilma Saavedra, que tuvo una importante actuación en la gestación y aprobación de la Ley sobre Jardines Infantiles, explica en su trabajo el surgimiento de dichas instituciones y los contenidos de la Ley, que buscó no sólo dar atención integral al niño en edad escolar, sino también facilitar la incorporación de la mujer al desarrollo nacional.

19. El Desarrollo de la Educación Parvularia en Chile y su Influencia en el Desarrollo de la Mujer

Por: Josefina Aragonese, Carmen Fischer, Dina Alarcón y Alicia Navarro

Analizan la situación actual de la organización de jardines infantiles. El énfasis se pone ahora en el desarrollo del niño, en especial de quienes viven en situación de extrema pobreza, en estrecha vinculación con los programas de alimentación, buscando así romper el llamado círculo vicioso de la pobreza.

20. La Madre y el Cuidado de la Salud de sus Hijos

Por: Cristián Pereda

Es importante conocer la manera en que las mujeres desempeñan su papel de madres, no sólo por su significación para el niño, sino también por su número y por el tiempo que ellas dedican al cumplimiento de ese rol. Del conjunto de obligaciones que definen el rol de madre, una de gran importancia es la que se refiere al cuidado de la salud de los hijos. Un análisis del cumplimiento de dichas obligaciones se efectúa en este trabajo a través de un conjunto representativo de normas aceptadas y emitidas por profesionales de la salud. Para tal estudio se recurre a una abundante serie de estudios específicos sobre las características de tal cumplimiento en situaciones específicas.

21. El Machismo en los dos Sexos

Por: Jorge Gissi

Desde el punto de vista cultural e ideológico, el machismo es el gran elemento fundante de la diferenciación entre los sexos y de la discriminación en perjuicio de la mujer. Se trata de una manera de ver el mundo que afecta no sólo a los varones, supuestamente beneficiarios de tal concepción, sino también a la mujer, que en la misma aparece menospreciada y postergada. Jorge Gissi analiza el problema poniendo en relieve los "mitos" sobre la mujer y el hombre, que tienden a mostrar como naturales características y formas de ser y actuar que son aprendidas a través de un proceso de socialización que tiende a lograr la sumisión de la mujer. Analiza también las características que el machismo adquiere en la cultura latinoamericana de la pobreza y, especialmente en Chile.

22. La Mujer ¿Culpable o Víctima?

Por: Carmen Barros

Intenta destruir el mito que achaca a la mujer diversas responsabilidades en los problemas sociales contemporáneos, sosteniendo que ellos se explican por rasgos estructurales, en cuya determinación la mujer ha tenido siempre una participación minoritaria. Se centra en el análisis de si es el cambio de rol femenino el responsable de la creciente conducta juvenil desviada y de la desorganización familiar. Concluye que "ni la mujer ha sido la creadora de las transformaciones sociales que dieron por resultado el cambio de su situación en la sociedad contemporánea, ni tampoco esta nueva situación es la causa principal de los problemas estudiados".

23. La Mujer y los Medios de Comunicación de Masas

Por: Silvia Pellegrini

Presentación de las características de la imagen femenina que transmiten los medios de comunicación masiva en Chile.

24. La Imagen Femenina en la Fotonovela Amorosa

Por: Isabel Marshall

Analiza un medio de comunicación de masa particular: la fotonovela amorosa, forma de subliteratura que por sus características gráficas, por su estereotipización exagerada y su alta difusión, interesa especialmente como difusor de valores sociales. A través de ellas se descubren actitudes, valores y roles que se atribuyen a la mujer, que constituyen un todo estructurado, y que reiteran sistemáticamente una cierta forma de concebir el papel de la mujer en la sociedad.

25. Utilización de los Medios de Comunicación de Masas para Ejercer
Influencia en las Actividades Respecto a la Mujer

Por: Naciones Unidas

Se trata de las resoluciones de diversas reuniones destinadas a promover una mejor utilización de los medios de comunicación de masas en cuanto a transmitir una imagen de la mujer más acorde con las resoluciones de diversas Conferencias Internacionales sobre el punto.

26. El Movimiento Feminista Chileno

Por: Paz Cavarrubias

Los cambios en las ideologías son no menos importantes que las alteraciones en los factores estructurales en lo que tiene relación con las alteraciones del rol femenino en la sociedad. Ello hace especialmente relevante el estudio de aquellos movimientos que contribuyeron a producir esas modificaciones en las pautas culturales que definen qué es lo que le corresponde hacer a la mujer en la sociedad. Desde fines del siglo pasado, hubo en Chile demandas más o menos articuladas tendientes a denunciar lo que se consideraba una situación injusta de la mujer y a esforzarse colectivamente por cambiarla. A partir de allí se constituyó en 1915, lo que se ha llamado el movimiento feminista, cuya actuación tuvo especial importancia en el logro de diversas reivindicaciones, en especial el voto femenino.

27. Situación Legal de la Mujer frente al Marido y los Hijos

Por: Hernán Larraín Ríos

Presentación general de las características del Derecho de Familia en Chile, mostrando diversas situaciones particulares, en que la mujer queda en situación de inferioridad y que pueden considerarse injustas.

28. La Mujer en las Actas Constitucionales

Por: Sara Navas Bustamante

Se preocupa de las modificaciones recientes sobre la capacidad civil de la mujer, derivadas de las Actas Institucionales dictadas por la Junta de Gobierno.

29. La Mujer y la Legislación Laboral

Por: Benito Mauriz

Análisis de las normas de la legislación laboral vigente en Chile que son específicamente aplicables a la mujer que trabaja.

30. La Mujer en la Educación Primaria y Media

Por: Ernesto Schiefelbein

La difusión de la educación ha sido otro factor importante que ha contribuido a alterar la situación en que vive la mujer. En Chile este proceso ha tenido una intensidad especial y las mujeres no han sido marginadas del mismo. Schiefelbein analiza la evolución histórica de la participación educativa femenina en los niveles básico y medio descubriendo escasas diferencias, a nivel primario, entre varones y mujeres, mientras que en la secundaria, encuentra favorecidas a las mujeres. Ello se debería a las mayores presiones que pesan sobre los varones a efectos de abandonar el sistema escolar e incorporarse al laboral. Las mujeres que no desertan - a causa del matrimonio, principalmente - tienden a elegir estudios de tipo humanístico-científico con miras a entrar a la Universidad, siendo mayor esta aspiración en los estratos más altos.

31. La Mujer y los Estudios Universitarios en Chile: 1957-1974

Por: María Aragonés

Se estudian las alteraciones habidas en la participación universitaria femenina, coincidiendo con los hallazgos ya mencionados en el sentido de que las mujeres que llegan a la educación superior tienden a preferir carreras que - de acuerdo a la composición de su estudiantado - pueden ser consideradas "femeninas" o "ambivalentes". Pese a que hay un gran crecimiento de la matrícula universitaria femenina y a que su expansión ha sido más rápida que la masculina en el período 1952-1970, la diferenciación sexual en el momento de elegir carrera se mantiene más o menos como hace veinte años.

De alguna forma, si bien las mujeres han aceptado que deben y pueden estudiar en proporciones similares a los hombres, cuando eligen carrera se inclinan por aquellas que sean compatibles o concuerden con lo que se considera el rol femenino tradicional, o que sean cortas y no absorban demasiado tiempo. Pese a que esto es así, pueden descubrirse también algunos atisbos de su incorporación creciente a carreras "masculinas" (como también de los varones a carreras "femeninas"), lo que podría interpretarse en el sentido de que la situación chilena actual es propia de un estado transicional, pudiendo esperarse que en los años venideros tienda a producirse una desidentificación acelerada entre carreras y sexo.

32. Situación de la Mujer y Desarrollo: Acotaciones

Por: Carlos Barsotti

El trabajo pretende formular y discutir temas dentro de un análisis crítico para derivar y plantear líneas de política. Se discute la ubicación de la mujer en el trabajo, lo masculino y lo femenino; mujer y desarrollo; la categorización sociológica de la mujer, su situación y algunos criterios para políticas.

33. Las Naciones Unidas y la Mujer

Por: Suzanne Aurelius, Carlos A. Barsotti
y Marta Maurás

Presentación de las actividades que realiza la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias referentes al incremento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo con especial referencia a la región latinoamericana.

34. Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina

Por: La Conferencia Regional realizada
en La Habana, Cuba, del 13 al 17
de junio de 1977

Descripción general del plan, sus metas y objetivos. Actividades principales y relevancia de ciertos mecanismos de carácter institucional y legal. Coordinación de esfuerzos y apoyo intergubernamental.

35. La Secretaría Nacional de la Mujer, del Gobierno de Chile

Breve resumen de las actividades que en la materia realiza la institución gubernamental chilena encargada de tales actividades.

**SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA**

“Los objetivos principales del Sistema son servir de foro a los organismos de planificación de los países de América Latina, lograr un mayor conocimiento y acercamiento entre ellos, promover y llevar a cabo el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecer formas para desarrollar acciones comunes destinadas a impulsar, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación entre los países de la región. Para dar adecuado cumplimiento a este objetivo, el Sistema tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Impulsar el intercambio de experiencias, planes, programas y proyectos para la planificación y, en general, divulgar los trabajos producidos por los organismos de planificación que sean de interés para el Sistema;
- b) Analizar, en forma permanente, los progresos de la planificación y los obstáculos a ella;
- c) Impulsar los esfuerzos de programación conjunta a nivel regional, subregional y de grupos de países que permitan fortalecer el proceso de integración latinoamericano;
- d) Identificar acciones conjuntas que puedan incorporarse a los planes y programas de desarrollo nacionales y puedan favorecer a la región en su conjunto, o a grupos de países, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales;
- e) Promover el intercambio de técnicos entre los organismos de planificación, y la realización de trabajos conjuntos entre los países;
- f) Promover el intercambio de informaciones y acciones conjuntas con otros organismos de la región vinculados a la planificación y al desarrollo, así como de fuera de ella.”

BOLETIN DE PLANIFICACION
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
CASILLA 1567 - SANTIAGO, CHILE

Para uso informativo; no es documento oficial.