



Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLA-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

ILPES

Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPAL-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

Distr.

RESTRINGIDA

LC/EP/L.15
LC/IPTR.55

26 de Marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL



**ISTMO CENTROAMERICANO: CRISIS ECONOMICA
Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO */**

*/ Documento preparado para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación. Una síntesis de este documento está incluida en "Síntesis: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década. (Véase LC/IP/L.15 (CM 5/4)).

Distr.
RESTRINGIDA
LC/MEX/R.2
31 de enero de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe

ISTMO CENTROAMERICANO: CRISIS ECONOMICA Y
PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Este documento se presentará a la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe que se realizará en la ciudad de México del 15 al 17 de abril de 1985.

85-I-33

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Consideraciones generales	5
II. Resumen de las principales características de la crisis económica	12
III. Antecedentes institucionales y características de funcionamiento de los sistemas de planificación	23
1. Antecedentes institucionales	23
a) Aspectos generales	23
b) Modificaciones recientes	25
2. Características del funcionamiento de la planificación antes de la crisis económica	30
IV. Algunos efectos de la crisis sobre los sistemas de planificación	34
1. Consideraciones generales	34
2. Los planes vigentes en el período 1982-1984	35
a) Costa Rica	36
b) El Salvador	38
c) Guatemala	41
d) Honduras	43
e) Nicaragua	45
f) Panamá	47
3. Apreciaciones de los efectos de la crisis sobre los sistemas de planificación	49
a) Los desequilibrios financieros, en especial en las finanzas públicas y en el sector externo	49
b) El reordenamiento del gasto público y en especial de la inversión	50
c) Control más riguroso de la política de endeudamiento externo	52
d) El panorama de incertidumbre	53
e) La capacidad de los sistemas de planificación para adaptarse a las nuevas circunstancias	54

	<u>Página</u>
f) La polarización conceptual	55
g) El reordenamiento de los objetivos	56
V. Resumen y conclusiones	57
1. Los sistemas de planificación en el Istmo Centroamericano y las condiciones históricas	57
2. Efectos de la crisis sobre la planificación	60
3. Reacción de los sistemas de planificación a la crisis	63
4. Algunas lecciones	65

PRESENTACION

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

Los orígenes, alcances y consecuencias de la crisis económica ya han sido explorados, al menos globalmente, por la Secretaría de la CEPAL.^{1/} Sin embargo, no ha sido hasta ahora examinada en detalle la enorme cantidad de efectos secundarios que la propia crisis ha generado sobre un sinnúmero de elementos del quehacer nacional. Uno de esos temas, analizado en forma somera en esta nota, se refiere a los efectos de aquella sobre la formulación y ejecución de las políticas económicas y las acciones del sector público, en general y, en particular, sobre el ejercicio de la planificación.

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

^{1/} Véase, especialmente, CEPAL, La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEEX/1983/R.3/Rev.1), septiembre de 1983.

Las experiencias de la planificación en la subregión ofrecen un panorama heterogéneo, tanto en el conjunto de países como en cada uno de ellos en distintas épocas. En el aspecto institucional, algunos organismos tienen rango ministerial, mientras que otros actúan como secretarías técnicas. En la esfera conceptual, algunos gobiernos han asignado alta prioridad al papel del Estado como rector en el proceso del desarrollo y han otorgado pleno respaldo político a sus respectivos organismos de planificación, mientras que otros han adoptado una actitud más bien pasiva, confiándoles tareas relativamente rutinarias. En cuanto a la calidad técnica, algunos organismos han desarrollado un relativo nivel de excelencia --lo cual ha facilitado su capacidad de influir sobre decisiones de política económica-- mientras que otros revelan cierta debilidad de recursos. Con todo, los efectos de la crisis económica han tenido algunas consecuencias lo suficientemente universales sobre los sistemas de planificación como para extraer algunas lecciones de alcance universal.

En esta nota, después de algunas consideraciones de carácter general incluidas en el primer capítulo, se presenta, en el segundo, un breve resumen de las principales características de la crisis económica; en el tercero, se examinan, por un lado, los antecedentes institucionales de los organismos de planificación de la subregión --incluidas las más recientes modificaciones legales-- y, por otro, sus rasgos y características de funcionamiento en épocas "normales", o sea, antes de la crisis. Acto seguido, en el capítulo cuarto, se analizan algunas de las consecuencias directas e indirectas de la crisis económica en el desempeño de los organismos de planificación. Finaliza el documento con el capítulo quinto, en el que se resume la nota y se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Este trabajo fue elaborado a solicitud del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y formará parte de la documentación elaborada en ocasión de la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe.

Podría llamar la atención de algunos lectores advertir que en el texto se destaca el hecho de que los organismos de planificación de la subregión vienen perdiendo alguna relevancia en los últimos años. No es ese el propósito de esta nota. El fin que se persigue es más bien el de provocar un debate en el seno de la Conferencia que aporte a los organismos participantes elementos que les permita recuperar el espacio de acción que no sólo les corresponde, sino del que se precisa ahora más que nunca, ante la difícil tarea de lograr reactivar las economías, sobre bases acaso distintas y más equitativas que las históricas.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

¿Qué criterios cabe aplicar para medir el grado de eficacia de un sistema de planificación? ¿Cómo incide la coyuntura económica sobre la aplicación de esos criterios?

La respuesta a estos interrogantes no es fácil y entraña un alto grado de subjetividad. Por otro lado, tratar de calificar las experiencias de un conjunto de países como los del Istmo Centroamericano no admite generalizaciones, puesto que éstas varían de un país a otro y dentro de cada uno de ellos en distintas épocas.

Para efectos del análisis que se presenta a continuación, se han establecido algunas características generales que, de una u otra forma, condicionan el grado de eficacia de un sistema de planificación,^{2/} entendido éste, en el marco de una economía mixta, como un instrumento ordenador de la política económica y definidor de la acción pública.^{3/} Esas características son las siguientes:

- 2/ Comprende éste a los organismos formales de planificación y también a las unidades sectoriales, oficinas de presupuesto y otras instancias dentro de los gobiernos vinculados con la tarea de planificar.
- 3/ Para una definición más completa del concepto "planificación", véase, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982, Cuaderno del ILPES No. 30, Santiago, Chile, 1984, págs. 12 y 13. Entre otros aspectos, se dice: "la planificación se ha entendido como el procedimiento utilizado por el Estado para explicitar el conjunto de objetivos deliberadamente buscados para el proceso de desarrollo, en un horizonte temporal dado..." y "...la planificación ha estado asociada a la organización puesta en práctica de un conjunto de procedimientos sobre la toma de decisiones gubernamentales referentes al diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, para el logro de los objetivos señalados en los planes..." En definitiva, "...en un sentido amplio, la planificación se ha entendido como un proceso racional y coordinado de toma de decisiones, que en la mayoría de los casos ha implicado reformas de la organización institucional del Estado, tendientes a establecer organismos e instancias de planificación y coordinación en varios niveles".

/a) La orientación

a) La orientación conceptual (o, si se quiere, ideológica) del gobierno del cual el sistema de planificación forma parte, y la del propio organismo de planificación, sobre todo en lo que toca a sus funciones y atribuciones. En principio, entre más importancia se dé al papel del Estado como agente rector del desarrollo, mayor predisposición habrá en favor de que el sector público oriente las actividades de los demás agentes económicos.^{4/} A su vez, en el marco conceptual del gobierno de que forma parte, y más allá de las atribuciones que la legislación formalmente le confiere, el organismo de planificación puede tener una visión propia de cuál es su papel en la constelación de instituciones que forman parte del sector público;

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

c) Finalmente, las cualidades técnicas de los funcionarios al servicio del sistema, e incluso las personales de quien o quienes lo dirigen. Ello puede repercutir en forma decisiva en su capacidad para influir en las decisiones del gobierno. Por ejemplo, la capacidad de reconciliar las necesidades apremiantes del corto plazo con

^{4/} Ello no significa que el sistema de planificación "imponga" sus directrices sobre los demás actores dentro y fuera del gobierno. Por el contrario, la experiencia en la región sugiere que los sistemas de mayor éxito son los que han logrado armonizar intereses y puntos de vista en apoyo a la consecución de los objetivos perseguidos.

algunas orientaciones de mayor alcance que le impriman una dirección al proceso de desarrollo es una tarea que precisa una combinación de cualidades técnicas y apoyo político.

Así, al explorar los problemas derivados de la crisis sobre el papel de la planificación en las economías, se tratará de aclarar, primero, cuáles fueron las características de los sistemas de planificación existentes en la región durante la segunda mitad de los años setenta --un período de relativa "normalidad"-- para luego analizar la conformación de esas características ante la crisis.

Como se advertirá, el resultado no fue necesariamente uniforme, ya que la crisis afectó de manera diversa a los distintos países. Por otro lado, las repercusiones de ésta casi siempre han sido de signo contrario. Así, por ejemplo, si bien la vulnerabilidad de las economías sin duda aumentó y los efectos del ya largo y prolongado período recesivo redujeron el margen de maniobra en la aplicación de la política económica (ello supone un debilitamiento de la posibilidad de planificar), las exigencias de la propia crisis --mayor eficiencia, mayor austeridad, mayor selectividad-- acrecentaron la necesidad de ordenar y programar la acción pública.

En el mismo orden de ideas, aun cuando existe cierto criterio en la cooperación financiera externa, sobre todo en determinadas fuentes bilaterales, en favor de librar la asignación de recursos a las fuerzas del mercado y, en general, de reducir la presencia de la actividad estatal en la economía, la misma necesidad de una programación financiera más cuidadosa (y, en muchos casos, de reestructurar los vencimientos de la deuda pública ya contratada) entraña nuevas responsabilidades que, en el caso de algunos países, se han confiado a los sistemas de planificación.

En esta nota se exploran las características de los sistemas de planificación de los seis países del Istmo Centroamericano, aplicando el conjunto de parámetros antes descritos. Se intenta además de esclarecer de qué manera los problemas derivados de la crisis incidieron sobre esas características y, de allí, sobre el papel de la planificación.

/La crisis

La crisis se manifestó, con diferencias de grado, en crecientes desequilibrios financieros internos y con el exterior. Una vez agotadas las reservas monetarias internacionales y la posibilidad de contar con mayores caudales netos de crédito externo, se trató en los países de revertir esos desequilibrios mediante la contracción de las importaciones y del gasto público, con el consiguiente impacto sobre el nivel global de la actividad económica y el empleo.

Desde 1981, el panorama típico en la región, con algunas variantes, revela importantes déficits en la cuenta corriente del balance de pagos, así como una aguda escasez de divisas y dificultades cada vez mayores para atender el servicio de la deuda externa acumulada; déficit en las cuentas de las finanzas públicas; un desplome en el ahorro y en la inversión pública y privada; ritmos descendentes de actividad económica; creciente desempleo abierto y oculto, y pérdida en los salarios reales, no tanto como producto de intensas presiones inflacionarias --ya que, con la excepción de Nicaragua, así como Costa Rica en 1981 y 1982, la variación de precios en la región centroamericana ha sido más bien moderada-- sino por contracciones o un virtual estancamiento en los salarios nominales. En el orden político y social, la crisis se manifestó en profundas transformaciones en algunos países y agudizó tensiones seculares en otros. Asimismo, dio origen a nuevas presiones en la esfera internacional. Todo ello introdujo una turbulencia poco usual al quehacer nacional en todos y cada uno de los países de la región.

Los acontecimientos resumidos en el párrafo anterior, si bien no restaron relevancia a la planificación --más bien podría afirmarse lo contrario-- plantearon nuevas exigencias que no todos los sistemas de planificación estaban en condiciones de cumplir. Precisamente, en este documento se toca, si bien someramente, el tema de cómo éstos reaccionaron ante la crisis e influyeron sobre su evolución. Entre las repercusiones de los acontecimientos aludidos sobre la planificación económica, destacan los siguientes:

/a) La principal

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

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

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

/d) Otro

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

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

f) La dinámica que forma parte de la crisis --o sea, variables internas y externas que cambian con rapidez-- normalmente impidió que los sistemas de planificación se adaptaran a las nuevas circunstancias con la celeridad deseable, y sólo en contadas ocasiones lograron éstos adelantarse a los acontecimientos, alertar a sus respectivos gobiernos y proponer respuestas adecuadas. Los sistemas que revelaron mayor flexibilidad y pragmatismo para adaptarse a la cambiante situación son los que han logrado el mejor desempeño;

g) La crisis económica ha sido profunda y prolongada. En el caso de Centroamérica, también ha coincidido con una crisis política. Se destruyeron paradigmas válidos para todo el período de la posguerra, dejando en su lugar confusión y desconcierto. Los sistemas de planificación no escaparon a este fenómeno, y quizás lo sufrieron más que otros actores dentro de sus respectivos gobiernos. Después de todo, otra de sus atribuciones tradicionales ha sido, precisamente, ofrecer orientaciones y lineamientos a futuro. Tan sólo tener que admitir cierta confusión, en muchos casos les restó legitimidad, y

/h) Finalmente,

h) Finalmente, la fuerza de las circunstancias les ha impuesto a los gobiernos y a los organismos de planificación un reordenamiento de prioridades. Los objetivos convencionales y tradicionales de cualquier proceso de desarrollo --crecer, mejorar la distribución del ingreso, reducir la vulnerabilidad externa-- han cedido a objetivos modestos --evitar el deterioro, por ejemplo-- ante la dura realidad y la evidencia de que la crisis actuaba en una dirección diametralmente opuesta al cumplimiento de aquellas metas. Nuevamente, los sistemas de planificación que lograron conjugar mejor sus objetivos de largo plazo con la realidad de la coyuntura fueron los que adquirieron mayor relevancia en la conducción de la política económica.

Se dieron algunos casos de sistemas de planificación que deliberadamente se aislaron de la coyuntura, refugiándose en el argumento de que alguna instancia dentro de cada gobierno debería mantener una visión de mediano y largo plazo, con miras a guardar un mínimo de congruencia entre los programas de estabilización o de ajuste y las exigencias de mayor aliento que plantea el desarrollo económico. Algunos esfuerzos --moderados, en la mayoría de los casos-- por explorar estrategias alternativas de desarrollo ocuparon la atención prioritaria de esos sistemas, pero frecuentemente a costa de marginarlos de las preocupaciones centrales de los encargados de formular la política económica.

En los capítulos siguientes se examina someramente la manera en que cada uno de los efectos descritos de la crisis incidieron sobre los sistemas de planificación del Istmo Centroamericano durante el período 1980-1984, y cómo afectaron a algunas de las características centrales de esos sistemas.

II. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA CRISIS ECONOMICA

Aun cuando las características y el alcance de la profunda y prolongada crisis económica por la que atraviesan los países del Istmo Centroamericano han tenido manifestaciones diferentes en cada uno, en general las tendencias han seguido la misma dirección, lo que permite realizar algunas consideraciones comunes.^{5/}

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

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

Tres factores clave contribuyeron a tal comportamiento. En primer lugar, el principal impulso de ese crecimiento se recibió del sector exportador, el cual se incrementó y deversificó rápidamente; en segundo lugar, el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones recibió un fuerte impulso --en los países centroamericanos-- por el proceso de integración y, en el caso de Panamá, debido a la expansión del

^{5/} Para mayor detalle sobre el tema véase, CEPAL, Istmo Centroamericano: El carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda (E/CEPAL/CCE/402/Rev.1), agosto de 1981; La crisis en Centroamérica... op. cit., y Acumulación y financiamiento externo en Centroamérica, 1950-1983 (E/CEPAL/DEX/1984/R.4), septiembre de 1984.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO^{a/}
(Porcentajes)

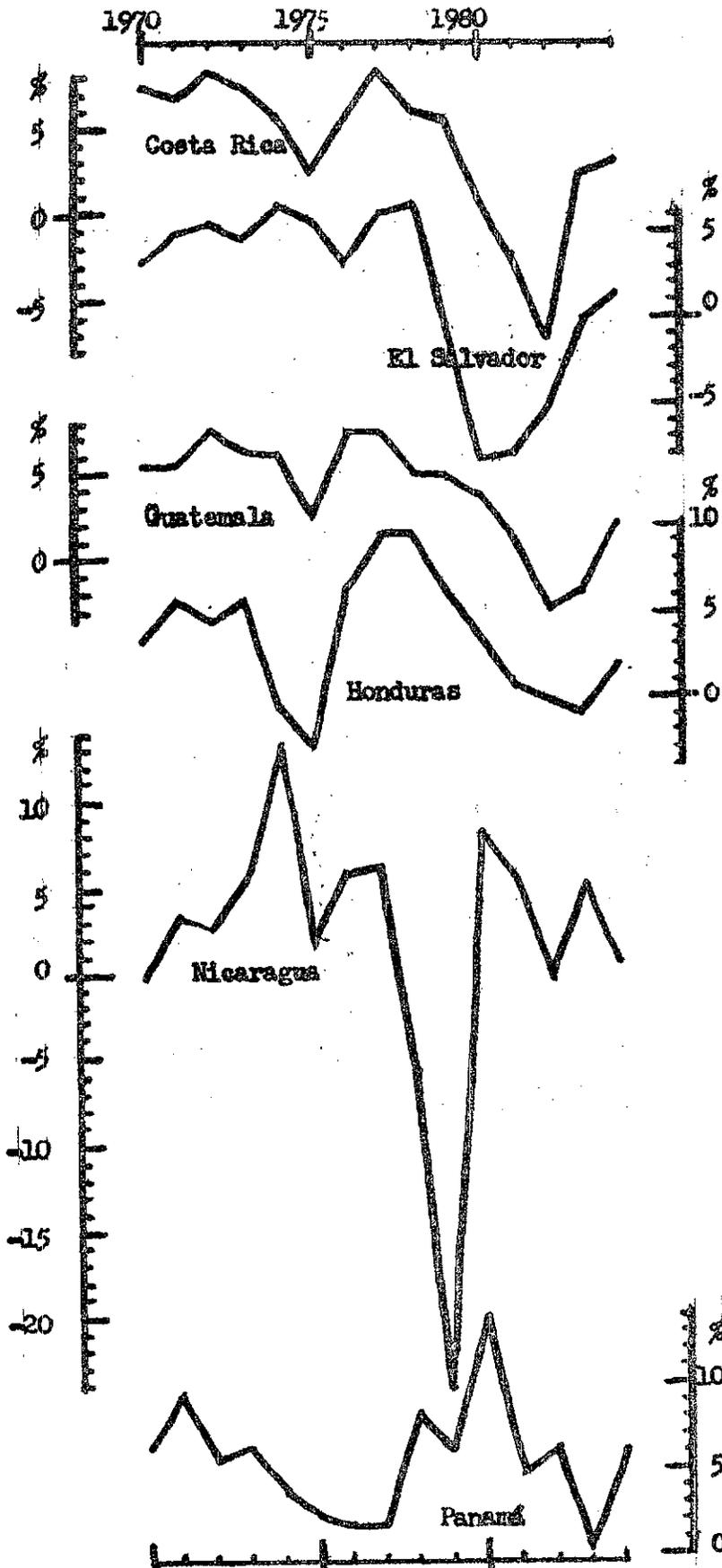
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tasas medias anuales						
1950-1960	6.4	4.8	3.7	2.8	5.4	4.8
1960-1970	5.9	5.5	5.2	5.0	6.5	7.8
1970-1978	6.3	5.4	6.0	4.7	3.9	4.9
1978-1983	-0.4	-4.6	0.8	1.7	-2.0	6.1
Tasas anuales						
1970	7.2	3.4	5.5	3.5	-0.2	6.5
1971	6.8	4.9	5.5	5.8	3.4	9.6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

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A precios constantes de 1970.

b/ Cifras preliminares.

Gráfico 1
ISTMO CENTROAMERICANO: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(porcentajes)



fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

mercado interno; por último, el tercer motor de impulso lo constituyó el esfuerzo de capitalización y especialmente la inversión pública.

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

Por otro lado, durante ese período las seis economías del Istmo mostraron insuficiente capacidad para atenuar los rezagos acumulados en materia de satisfacción de necesidades básicas y, pese a la importante ampliación de los servicios sociales del Estado, persistieron --y en algunos casos se agudizaron-- carencias en materia de salud, educación, empleo y, en general, de bienestar para amplios grupos sociales.^{6/}

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

^{6/} En este aspecto, como en otros, se fueron observando diferencias entre países. Para un análisis sobre el particular véanse, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/IEEX/1983/L.32), noviembre de 1983, y Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980 (E/CEPAL/IEEX/1982/L.26/Rev.1/Corr.1), septiembre de 1982.

/varias

varias catástrofes nacionales^{7/} que provocaron cuantiosas pérdidas tanto humanas como económicas. Finalmente, surgieron nuevos fenómenos de origen externo, sobre todo el alza desmedida del precio de los hidrocarburos y las tensiones inflacionarias a nivel internacional, factores que, combinados con la notoria inestabilidad de los precios de los principales productos de exportación, determinaron un significativo y sostenido deterioro de los términos del intercambio. (Véase el cuadro 2.)

Sin embargo, con excepción de Panamá, el sector exportador tradicional continuó manifestando dinamismo, y la inversión pública creció en los seis países --especialmente en Panamá-- como efecto de los considerables gastos para sustituir importaciones de petróleo por energía hidroeléctrica, la creciente expansión de la infraestructura física y social y, en algunos casos, la reparación de los daños causados por los desastres naturales ocurridos.

La contraparte de ese continuado gasto público fue el incremento rápido del endeudamiento externo (con diferencia de matices en cada país) sobre todo el contratado con fuentes privadas, aprovechando la elevada disponibilidad de fondos de la banca internacional.

Entre 1977 y 1978, las cinco economías centroamericanas registraron un cambio importante de comportamiento. A partir de entonces experimentaron una notable desaceleración hasta llegar a un virtual estancamiento en 1980. Por su parte, Panamá logró una moderada reactivación después de 1977 --que siguió a una recesión experimentada entre 1974 y 1977-- debido a la reanimación de la inversión privada y de las

^{7/} Véanse, CEPAL, Informe sobre los daños y repercusiones del terremoto de la Ciudad de Managua en la economía nicaragüense (E/CN.12/AC.64/2/Rev.1), 13 de enero de 1973; Informe sobre los daños y repercusiones del Huracán Fifi en la economía hondureña (E/CEPAL/AC.67/2/Rev.1), octubre de 1974; Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país (CEPAL/IEEX/76/Guat.1), febrero de 1976; Nicaragua: Repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes (E/CEPAL/G.1091/Rev.1), diciembre de 1979; Guatemala: Repercusiones de los fenómenos meteorológicos ocurridos en 1982 sobre la situación económica del país (E/CEPAL/IEEX/1982/L.31), 24 de noviembre de 1982, y Repercusiones de los fenómenos meteorológicos de 1982 sobre el desarrollo económico y social en Nicaragua (E/CEPAL/IEEX/1983/L.1), 5 de enero de 1983.

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS

(Porcentajes)

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

/(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Tasa de crecimiento de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios</u>							
Costa Rica	-15.5	-1.3	-2.5	-23.1	-9.2	-5.0	2.0
El Salvador	-22.4	-4.9	-12.2	-11.2	2.7	-0.2	0.4
Guatemala	-5.2	-14.0	-15.0	-12.1	-6.3	-0.1	-0.6
Honduras	-0.6	7.5	2.0	-9.8	-	-	-0.8
Nicaragua	-11.9	-1.8	-3.0	-5.0	-9.3	-10.8	6.5
Panamá	-3.4	-6.7	-4.9	1.2	-3.4	0.2	-8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Sobre la base de cifras a precios corrientes.

c/ Sobre la base de cifras a precios constantes de 1970.

d/ No incluye atrasos de este año.

e/ Corresponde a promedios anuales.

exportaciones de servicios, a raíz de la suscripción del tratado Torrijos-Carter que ofreció nuevas perspectivas de desarrollo con el inicio de la progresiva reversión al control nacional del Area del Canal.

Posteriormente, desde 1981, las economías del Istmo Centroamericano registraron plenamente, y en forma generalizada, los signos de la crisis económica, caracterizada, entre otras manifestaciones, por: un brusco descenso en la actividad productiva --estancamiento en el caso de Panamá--, aumento de la desocupación, aceleración en el incremento de los precios internos, importantes y ascendentes desequilibrios en el balance de pagos y las finanzas públicas, deterioro del ingreso real de una proporción importante de la población, dificultades de abastecimiento interno de insumos importados --por falta de divisas--, deficiencias financieras en ciertas empresas productivas y desórdenes cambiarios y monetarios, esto último con excepción de Panamá.

Los efectos de la crisis se han percibido con distinta intensidad y profundidad en los diversos países. El Salvador comenzó a registrar un descenso en el producto desde 1979, debido principalmente a la arritmia provocada por el enfrentamiento sociopolítico que desde entonces se presenta; Costa Rica se vio también seriamente afectada desde el inicio del período, mientras que Guatemala y Honduras, que disponían de una mejor posición relativa de liquidez internacional, lograron retardar los efectos de la contracción; la evolución de Nicaragua --tras la espectacular caída en la producción ocurrida en 1979-- ha estado fuertemente influida por los esfuerzos de recuperación y reorganización económica. En el caso de Panamá, el desempeño ha sido pobre --estancamiento en dos años-- pero sin los graves rasgos que se observan en las economías centroamericanas, dadas las características muy peculiares de esa economía.

En el caso de los cinco países centroamericanos, existen argumentos para suponer que el cuadro recesivo y la desarticulación que sufre el sistema productivo tienen sus raíces en la superposición de los efectos de la crisis económica internacional sobre factores internos que los magnifican. En efecto, el descenso de la producción se principia a registrar con cierta antelación a la propia recesión internacional, y la exacerbación de los desequilibrios del área real y financiera va más allá de los efectos registrados en otras economías de América Latina, a la vez que aparentemente resulta más difícil invertir las actuales tendencias.

/Lo anterior

Lo anterior se debe a que los factores de expansión del pasado --sector externo, dinámica industrial y crecimiento de la inversión-- entraron simultáneamente en una tendencia recesiva donde se refuerzan recíprocamente, afectados por una serie de elementos adversos entre los que sobresalen los desequilibrios estructurales que se habían ido gestando y la agudización de tensiones políticas y sociales.

Por otro lado, por la lenta respuesta de los ingresos tributarios --y en un intento para que el gasto público sirviera de elemento compensador de las tendencias recesivas--, el déficit fiscal se convirtió en un serio escollo dentro de la política económica, pese a que el inicio de la aplicación de las políticas de ajuste determinó un descenso del gasto público, especialmente de la inversión. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

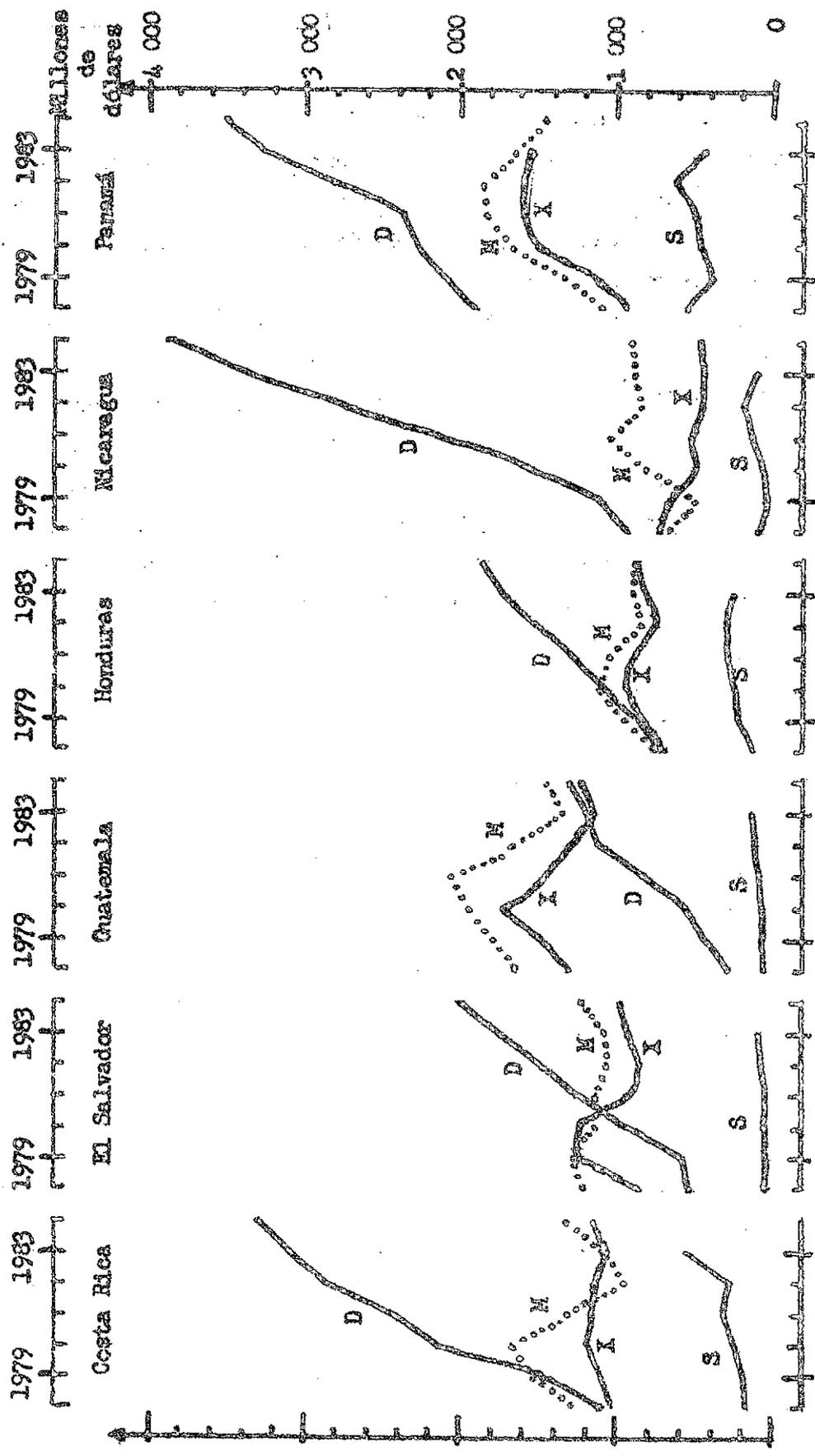
A lo anterior debe agregarse que como consecuencia del creciente endeudamiento externo (véase el gráfico 2), contratado previamente y cada vez en mayor proporción con fuentes privadas, los servicios de la deuda externa comenzaron a gravitar significativamente tanto en el presupuesto fiscal como en el balance de pagos, hasta llegar a constituirse en uno de los grandes obstáculos de la política económica, sobre todo durante el último bienio (1983-1984) cuando se redujo la disposición de la banca internacional para seguir otorgando financiamiento fresco a la subregión.

Finalmente, los fenómenos extraeconómicos continuaron gravitando adversamente, y con mayor ponderación, sobre el ritmo de la actividad productiva, el proceso de acumulación e incluso sobre el intercambio regional. Además, en parte como producto de las tensiones políticas y sociales presentes en la región, una considerable fuga de capitales incidió en el debilitamiento del balance de pagos y afectó adversamente a la inversión y la producción.

En síntesis, desde los inicios de la presente década, los países del Istmo, y en especial los de Centroamérica, han recibido una profunda sacudida. Los niveles de ingreso real por habitante se retrajeron a aquellos registrados a principios del decenio de 1970 (en el caso de

Gráfico 2

ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNOS INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR Y DEL ENDEUDAMIENTO
(millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.
 D: Saldo de la deuda pública externa.
 S: Servicio de la deuda pública externa.
 X: Exportaciones de bienes y servicios.
 M: Importaciones de bienes y servicios.

Nicaragua y El Salvador, a principios de los años sesenta); el desempleo abierto y oculto ha crecido notablemente; las economías se ven fuertemente restringidas por una aguda escasez de divisas, producto de una espectacular caída en la relación de precios de intercambio, sumada a una contracción en el volumen de exportaciones, el aumento inusitado en el pago a factores, y la brusca interrupción de financiamiento externo fresco a partir de 1982. El desequilibrio externo se ha visto acompañado por el de las finanzas públicas y por un significativo deterioro en los niveles de ahorro y de inversión, tanto pública como privada. Este panorama económico ha sido común a todos los países, e incluso se ha magnificado a través del deterioro en el intercambio comercial recíproco, como reflejo del elevado grado de interdependencia económica que tradicionalmente ha existido --y sigue existiendo-- entre los cinco países de Centroamérica.

III. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y CARACTERISTICAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

Con el objeto de ofrecer el marco institucional de la planificación en el Istmo Centroamericano, sus principales características y su evolución reciente, en este capítulo se presentan, en primer lugar, algunas consideraciones generales sobre el origen y las características de los organismos centrales de planificación económica de la subregión y se ofrece al final cierto detalle de los principales cambios institucionales ocurridos durante los últimos años (1982-1984). En segundo lugar, se analiza en forma somera el funcionamiento de la planificación en la etapa anterior a la crisis económica.

1. Antecedentes institucionales

a) Aspectos generales

Los orígenes del ejercicio de la planificación económica en el Istmo Centroamericano, muy influidos por las concepciones difundidas en aquella época por la CEPAL, se remontan, en la mayoría de los países, al decenio de 1950, y solamente en dos de ellos dicho proceso arranca en los primeros años de la siguiente década.^{8/} Posteriormente, la planificación fue adquiriendo cada vez mayor legitimidad, dado el papel que le imputaban los organismos financieros oficiales, especialmente en el marco de la "Alianza para el Progreso".

Durante los inicios del período de la posguerra había surgido la preocupación en el ámbito internacional por promover un crecimiento equilibrado y sostenido de las economías más pobres. Ello tuvo su expresión en la organización de instituciones y mecanismos multilaterales de cooperación financiera y técnica, que hicieron manifiesta la necesidad de que los países realizaran planteamientos globales de desarrollo y presentaran proyectos de inversión armónicos entre sí y congruentes con aquéllos. Incluso algunas de esas instituciones nuevas realizaron diversos trabajos e investigaciones en la subregión y elaboraron los primeros diagnósticos y programas globales de inversión que sentaron las bases de la práctica futura de la planificación.

^{8/} Nicaragua (1952), Guatemala (1954), Honduras (1955), Panamá (1959), El Salvador (1962) y Costa Rica (1963).

/Las primeras

Las primeras expresiones institucionales se encuentran en oficinas técnicas dependientes de un ministerio, generalmente de economía o directamente de la presidencia, pero sin rango ministerial. Posteriormente, se experimentaron cambios institucionales de importancia, hasta llegar en la actualidad a constituir dependencias a nivel ministerial en la mayoría de los países. En los casos de excepción (Guatemala y Honduras), el órgano central está constituido por una secretaría técnica dependiente administrativamente del Ministerio de Economía, en el primer caso, y del de la Presidencia, en el segundo, aunque el funcionario principal tiene rango ministerial.

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

En relación con las tareas que legalmente le corresponden a los organismos de planificación, se observaron diferencias entre países según la naturaleza del órgano central y su inserción en el esquema administrativo del Estado; sin embargo, existe un ámbito común que podría resumirse en los siguientes puntos generales: a) realizar estudios, investigaciones y análisis técnicos sobre aspectos parciales o globales de la realidad económico-social; b) formular y proponer alternativas de política económica y social para el corto, mediano y largo plazo; c) elaborar planes y estrategias de desarrollo económico y social para ser presentados a consideración en los niveles superiores

/de decisión;

de decisión; d) coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo; e) evaluar la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos; f) coordinar y administrar la cooperación técnica externa; g) participar en la negociación y en algunos casos emitir opinión sobre el endeudamiento externo; h) analizar y proponer reformas administrativas; i) participar en algunos casos en la elaboración del presupuesto del sector público y, en otros, asumir la responsabilidad directa de esta tarea, y j) identificar, evaluar o asignar prioridad a proyectos de desarrollo sectoriales y regionales.

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

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

b) Modificaciones recientes

i) Costa Rica. En septiembre de 1982, mediante la Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo No. 68-12, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica se convirtió en Ministerio, con lo cual se elevó el rango del órgano central en un esfuerzo por fortalecer el papel de la planificación como instrumento orientador y coordinador de las acciones del sector público.

/En enero

En enero de 1983 se emitió el decreto que crea el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, cuyos objetivos principales son los de fortalecer y agilizar el sistema de planificación nacional; propiciar una mayor participación de la población en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos y sociales del país; lograr la coordinación de las instituciones, programas y actividades públicas mediante la institucionalización de un sistema de planificación sectorial y la introducción de un régimen jurídico novedoso que fortalezca la acción del gobierno central sobre las entidades descentralizadas.

Para lograr dichos objetivos, se creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, integrado por los siguientes organismos: un nivel superior de decisión compuesto por: a) el Consejo de Gobierno como una instancia superior de decisión; b) el Consejo Económico y Social, integrado por el Presidente de la República, los dos vicepresidentes, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación; c) dos comisiones --económica y social-- formadas por los ministros vinculados con el área respectiva; d) los Consejos Nacionales Sectoriales presididos por el ministro respectivo, y e) Comisiones Consultivas Sectoriales como órganos de consulta y participación de las organizaciones privadas populares. A nivel técnico, se establecieron las Secretarías Ejecutivas de Planificación, subordinadas al ministro del sector y responsables, entre otras funciones, de realizar actividades de planificación sectorial y, por último, los comités técnicos de coordinación.

Asimismo, en el ámbito regional se crearon diversas instancias de toma de decisiones, planificación y consulta.

De lo expuesto se deduce que el decreto mencionado conlleva, por una parte, la descentralización de funciones del Ministerio de Planificación y Política Económica hacia las unidades de planificación sectoriales e institucionales y, por otra, del nivel central hacia el regional. Además, intenta lograr un proceso de planificación más participativo.

ii) El Salvador. Dentro del Ministerio de Planificación se creó la Secretaría de Financiamiento Externo, cuya función es la de captar recursos financieros externos y orientarlos hacia las instituciones ejecutoras.

Internamente se readecuó la estructura del Ministerio de Planificación, concentrando en una sola dirección las tareas de planificación global y sectorial. Adicionalmente, se estableció un organismo de alto nivel con carácter de asesor de la Presidencia de la República y presidido por el Ministro de Planificación, con el fin de impulsar la ejecución del Plan de Reactivación Nacional (PREN).

iii) Guatemala. Entre los cambios institucionales registrados en los últimos años sobresalen los siguientes:

En octubre de 1983 se creó el Sistema Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo, conformado por: la Coordinadora Interinstitucional (CIN), las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (Provincia) (CID), las Coordinadoras Municipales (CIM) y los Comités de Desarrollo Local (CDL).

"El objetivo de las coordinadoras interinstitucionales es encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público en el planteamiento y ejecución de la acción planificada y programada tendiente a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país."^{9/}

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

^{9/} Véase, Ministerio de la Defensa Nacional, Acuerdo Gubernativo No. 772-83, octubre de 1983.

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

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

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

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

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

/también

también se ha establecido un nuevo eje rector de la política económica, que se basa en el Sistema Nacional de Planificación y en el propio Ministerio de Planificación.^{10/} Por tratarse de un sistema organizado recientemente, sufrió escasas modificaciones durante el período que se comenta.

En el último trienio, destacaron los avances en la consolidación del sistema en general y especialmente en las Comisiones Programáticas de Coordinación, que constituyen vínculos operativos entre el Ministerio de Planificación, el nivel superior de decisión política y las instituciones ejecutoras, responsables de formular propuestas de política en 12 áreas específicas y de elevarlas a nivel superior. Sobre todo, asimismo, la consolidación de consejos nacionales en materia agropecuaria, industrial y comercial, que operan como órganos de consulta de los sectores privado, empresarial y popular. En el ámbito sectorial, se avanzó en el fortalecimiento de la unidad de planificación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria.

vi) Panamá. Durante el período de referencia (1982-1984) ocurrieron algunos cambios de singular importancia en el sistema de planificación panameño que tienden a consolidar la experiencia lograda en esta materia en el decenio pasado.

En agosto de 1982 se creó el Consejo Nacional de Inversiones, adscrito al Ministerio de la Presidencia, con el objeto de promover inversiones nacionales y extranjeras en el país.^{11/} Posteriormente, por medio de la resolución No. 67 de febrero de 1984, el Fondo de Preinversiones quedó adscrito al Ministerio de Planificación Económica, como un órgano de la Dirección Superior y con dependencia jerárquica del Ministerio.^{12/}

Mediante el Decreto No. 58 de diciembre de 1982, se creó la Dirección de Crédito Público, cuyas funciones principales son: formulación

10/ Véase, Ministerio de Planificación, Programa de Reactivación Económica en beneficio del Pueblo 80, Managua, enero de 1980.

11/ Véase, Gaceta Oficial No. 1984 del 6 de julio de 1983.

12/ Véase, Ministerio de Planificación y Política Económica, Memoria 1984.

de planes de crédito público (interno y externo) y participación en las negociaciones del financiamiento, así como análisis y recomendaciones de proyectos de inversión.

Con el objeto de formular, proponer y coordinar proyectos para el mejor uso de los bienes, instalaciones y recursos comprendidos en el área que revierte de la Zona del Canal, en abril de 1963 se creó la Oficina de Planificación y Desarrollo del área canalera, en sustitución de la antigua Comisión Nacional del Canal, la cual operaba con autonomía respecto de las orientaciones del órgano de planificación.

Esto significa un importante fortalecimiento del sistema de planificación por cuanto se encuentra entre sus funciones la de orientar el uso y el desarrollo de los importantes recursos que está rescatando Panamá.

Finalmente, se estableció la Comisión Coordinadora, integrada por los Ministerios de la Presidencia, Hacienda, Planificación, Contraloría General y Banco Nacional de Panamá, con el propósito de instrumentar el llamado "Plan Omega" orientado a organizar y mejorar la gestión administrativa.

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

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

La segunda etapa se inició poco después de la Reunión de Presidentes de Centroamérica, celebrada en San José, Costa Rica, en marzo de 1963, en la cual se discutieron las acciones a tomar con el objeto de aprovechar las potencialidades del programa de la "Alianza para el Progreso". Una de las resoluciones contenidas en la Declaración de Presidentes fue la de "formular planes nacionales de desarrollo económico y social, coordinándolos a nivel centroamericano y llevar a cabo

/progresivamente

progresivamente la programación regional de los diversos sectores de la economía".^{13/} Si bien el espíritu regional del proceso no llegó a encontrarse en trabajos ulteriores, la declaración constituyó un amplio apoyo a los organismos de planificación y en la práctica se logró formular planes nacionales con metodologías y contenido similares para un período más o menos homogéneo (1965-1969).

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

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

La expresión formal del ejercicio de la planificación económica estuvo constituida, en primer lugar, por documentos sobre estrategias de desarrollo con una visión de largo plazo, que contenían los grandes lineamientos sobre la imagen objetivo de la economía y la sociedad, así como orientaciones generales para la consecución de los mismos.

^{13/} Véase Confederación Española de Cajas de Ahorros, La planificación económica y social en Centroamérica, Alberto Rull Sabater, Madrid, 1969, pág. 260.

En segundo término, se produjeron planes de mediano plazo --generalmente quinquenales-- que contenían objetivos, metas, medidas de política y programas de inversión tanto a nivel global como sectorial y, más recientemente, incluían una dimensión regional. Finalmente, si bien no en forma generalizada, aquella visión de mediano plazo tuvo su expresión anual en planes operativos que revisaban la trayectoria económica e introducían las modificaciones que imponía la coyuntura.

En síntesis, pese a que en la mayoría de los casos los planes sólo fueron ejecutados parcialmente, y no obstante su carácter rígido y formal, el proceso de planificación, en las dos décadas pasadas, tuvo aportes significativos o contribuyó en algunas de las transformaciones económicas, sociales e institucionales del Istmo.

En primer lugar, se realizaron estudios interpretativos --diagnósticos-- del funcionamiento económico que permitieron conocer mejor la estructura productiva de los países y su inserción en la economía internacional.

En segundo término, el sistema de planificación jugó un papel importante en el cambio gradual que se observó en la posición del Estado, el cual pasó de la actitud pasiva tradicional a una función de promotor y orientador del desarrollo económico y social.

En tercer lugar, se logró introducir mayor orden y coherencia en la programación y ejecución del gasto público mediante la instrumentación de la técnica de presupuesto por programas y de la formulación de planes operativos. Se contribuyó asimismo a la gestación, identificación, formulación, evaluación y obtención de financiamiento para proyectos de inversión.

En cuarto lugar, entre otros aspectos, las oficinas de planificación promovieron y coadyuvaron a la modernización institucional del gobierno. En este sentido, se diversificaron y fortalecieron las empresas públicas y entidades descentralizadas de apoyo a la actividad productiva; se creó el servicio civil (reglamentando la carrera administrativa) y se impulsó un proceso de coordinación interinstitucional.

/Finalmente,

Finalmente, y quizás lo más importante, algunos de los sistemas cumplieron un papel de coordinación y consulta, tanto en el interior del sector público como entre éste y los demás agentes económicos. En ese sentido, procuraron armonizar intereses y alcanzar consensos sobre un "proyecto" de desarrollo nacional y sobre la mejor manera de acceder a ese proyecto. Como parte de esa labor, esos sistemas se constituyeron en instancias técnicas de asesoría a otras dependencias públicas.

En síntesis, con diferencias importantes de un país a otro, el ejercicio de la planificación en Centroamérica, al menos hasta finales de los años setenta, se caracterizó por ser formal (la elaboración de "planes" de mediano plazo), totalizador o globalista, supuestamente impositivo para el sector público, indicativo para el sector privado y poco participativo. Pese a esta caracterización --de "enclaves tecnocráticos" no siempre articulados al proceso de toma de decisiones políticas-- algunos sistemas lograron introducir rasgos más operativos a sus labores, entre los que destacan la asesoría y la continua armonización de intereses. En otros casos, los organismos de planificación asumieron tareas específicas, como la elaboración del presupuesto de Panamá y la coordinación de la cooperación técnica externa en casi todos los países.

IV. ALGUNOS EFECTOS DE LA CRISIS SOBRE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

1. Consideraciones generales

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

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

La crisis contribuyó asimismo a derrumbar paradigmas de desarrollo, sin que surgieran numerosas alternativas, excepto el modelo neoclásico, con algunas variantes, que encontró defensores en el ámbito nacional y también en el externo entre algunas agencias financieras oficiales, tanto de carácter multilateral como bilateral. El ambiente de confusión e incertidumbre que reinó y sigue reinando en numerosos países

/contribuyó

contribuyó a la aparente pérdida de relevancia de muchos de los sistemas de planificación. A continuación se explora en mayor detalle la manera en que la crisis económica incidió sobre dichos sistemas.

2. Los planes vigentes en el período 1982-1984

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

La elaboración de planes formales no es, como se dijo, la única actividad --y, en el caso de algunos países, ni siquiera la principal-- de los sistemas de planificación. Sin embargo, un análisis de lo que se ha venido haciendo en esta materia durante los últimos años permite advertir dos tendencias contrarias. Por un lado, la de continuar algún tipo de ensayo formal y, por otro, los cambios en enfoque y alcance que se vienen introduciendo en ese ensayo. Ello indudablemente se debe --entre otras razones-- a las necesidades que planteó la crisis económica para adecuar los planes globales, sectoriales y regionales a la coyuntura. En ese sentido, se observan cuatro modalidades más o menos claras en el quehacer de los organismos de planificación del Istmo que corresponden a las características, profundidad y extensión de la crisis que se ha vivido en la subregión, al esquema institucional en el que se encuentran ubicados los organismos y a la capacidad que éstos han demostrado para intervenir en la definición de la política económica de corto plazo.

/Por un lado

Por un lado, en tres países (Guatemala, Honduras y Costa Rica) la planificación, con diferencias de matices, se concretó a agregar a los objetivos conocidos de desarrollo (crecimiento equilibrado y sostenido con equidad) los de alcanzar el restablecimiento de los desequilibrios financieros más notorios (balance de pagos, finanzas públicas e inflación), pero sin lograr asignar prioridad a los objetivos ni señalar las posibles contradicciones que podrían surgir entre ellos.

En el caso de El Salvador, se replantearon metas de más largo plazo --vinculadas con el área real de la economía y con los objetivos clave del desarrollo económico y social-- y se centró la preocupación exclusivamente en superar los problemas coyunturales, al margen incluso del hecho más trascendental que experimenta el país, es decir, el enfrentamiento sociopolítico.

En Panamá se dio el caso de que prácticamente desapareció la expresión formal de la planificación porque, en el órgano central --cuyas responsabilidades incluyen la definición y coordinación de la política fiscal, monetaria y crediticia--, se concentran las tareas de proponer y coordinar la política económica de corto plazo con énfasis en el área financiera, si bien subsiste paralelamente una tarea importante en lo que se refiere al estudio y proposición del desarrollo regional.

Finalmente, en Nicaragua el quehacer de la planificación estuvo concentrado en la problemática del reordenamiento económico y la atención de los objetivos reales vinculados con la construcción de una sociedad igualitaria y más participativa, así como en la política de reanimación del aparato productivo, aun cuando desde finales de 1983 se tomaron en cuenta con mayor consideración los problemas financieros.

a) Costa Rica

El Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" (1982-1986) establece como objetivo general "un replanteamiento de la estrategia de desarrollo seguida por el país, lo cual abarca no sólo un cambio en los modelos de producción y consumo, sino que incide en las estructuras

/políticas

políticas, éticas y morales de la sociedad. Requiere una revisión profunda de la estructura productiva. En particular se impone revisar el modelo industrial... y asignar un rol central al sector agropecuario...^{14/} Entre los objetivos específicos al área política se cuentan el fortalecimiento de la democracia y el apego irrestricto a los valores éticos y culturales; en el área económico-social, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza; el crecimiento económico; el incremento de la eficiencia de los sectores productivos; el fortalecimiento de los procesos socioculturales para perfeccionar la democracia; la disminución de las diferencias regionales, y el aumento de la participación en la gestión del desarrollo y el mejoramiento de la capacidad de exportación.

Entre sus principales orientaciones, la estrategia procura convertir al sector agropecuario en eje central del desarrollo, integrándolo más intensamente con la industria a fin de "transformar los recursos provenientes del sector primario nacional, antes que los del exterior",^{15/} mediante el incremento de la productividad, el estímulo al desarrollo tecnológico adaptado a las condiciones y dotación de recursos del país; cambios importantes en los patrones históricos de asignación de recursos públicos de inversión; mayores niveles de coordinación entre las instituciones del sector público agrícola, entre sí, y con las responsables de la promoción de exportaciones.

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

^{14/} Véase, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra, 1982-1986, Diagnóstico y Estrategia Global, tomo I, San José, Costa Rica, 1982.

^{15/} Ibid.

El Estado, considerado como "uno de los principales agentes del desarrollo del país", se regirá por criterios de eficiencia administrativa y eficacia para lograr los objetivos del plan. Para tal efecto, se proponía evaluar la dimensión del gobierno y las áreas en las que debe intervenir. Su papel de redistribuidor de la riqueza y promotor de la justicia social será reforzado "estimulando la iniciativa privada y la incorporación de los ciudadanos a la actividad productiva, como recurso básico para lograr una mejor distribución de la riqueza";^{16/} el equilibrio de las finanzas públicas se tratará de restablecer mediante una tributación directa y progresiva y austeridad en el gasto; la inversión pública se dirigirá a la superación de restricciones importantes para la actividad agropecuaria, así como al mejoramiento del transporte.

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

Finalmente, a los anteriores objetivos, siempre comunes en los planes, se agregaron con menor profundidad y sin examinar su grado de coherencia, lineamientos generales de política económica y social en los temas de: estabilización económica, austeridad en el gasto, y racionalización de la administración pública, junto a otros relativos a la reactivación económica.

b) El Salvador

Desde 1979, se han sucedido varios cambios de gobierno y por lo tanto de dirección política. Este hecho se ha reflejado en el proceso de planificación, dando lugar a la formulación de varios planes con diferentes alcances temporales y traslapes en los distintos períodos. Así, por ejemplo, en 1977 se formuló el Plan Nacional "Bienestar para Todos" (1978-1982); en 1979 se elaboró el Plan Nacional de Emergencia (1980), que reformula las orientaciones básicas de acuerdo con los objetivos que en materia económica y social fijó la Proclama de las Fuerzas

16/ Ibid.

Armadas, es decir, responde a una modificación sustantiva de la orientación conceptual del gobierno y contempla varias reformas, entre las que sobresalen la nacionalización de la banca y el comercio exterior, así como el inicio de un proceso de reforma agraria.

El Plan Trienal 1981-1983 formula un nuevo modelo de sociedad que en términos económicos propende a la democratización de la propiedad de los medios de producción --principalmente la tierra--, la conformación de una agricultura moderna y tecnificada, la capacitación del recurso humano, el uso más amplio de los recursos del mar, así como a considerar a la industria como el motor del progreso nacional, entre otros aspectos.

El modelo propone incrementar la participación conjunta de trabajadores, productores, artesanos y profesionales con el fin de lograr mayores niveles de producción, consumo y acumulación, así como promover el establecimiento de organizaciones asociativas de autogestión a manera de convertir al trabajador en propietario de los bienes de producción. Por otra parte, enuncia que la empresa privada continuará siendo un agente importante en el proceso de desarrollo, pero conjugando sus intereses con los de la colectividad. En cuanto al Estado, "se constituirá durante el período como elemento dinamizador del desarrollo por medio de importantes inversiones y la promoción y orientación de las fuerzas productivas del país".^{17/}

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

Entre las principales políticas económicas y sociales contempladas, se encuentran las siguientes:

i) Promover un aumento de la productividad y de la oferta de bienes tradicionales de exportación, así como un mayor grado de diversificación de la agricultura y la industria para reducir la dependencia respecto del sector externo.

17/ Véase, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Plan Trienal 1981-1983, El Salvador.

ii) Aprovechar la capacidad de endeudamiento del país para obtener crédito complementario a los recursos internos; llevar a cabo una política selectiva de importaciones; fomentar las ventas externas tanto de bienes tradicionales como no tradicionales --en particular de productos agroindustriales--; reconocer la conveniencia de contar con inversión extranjera como complemento de la interna, principalmente para la transferencia de tecnología.

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

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

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

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

c) Guatemala

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

A manera de resumen, a continuación se presentan los objetivos más importantes y la estrategia implícita en el último plan (1984-1985):^{18/}

El objetivo fundamental del plan es el de lograr un mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población y, en un sentido, promover la participación social. "Este objetivo exige como prerequisite un marco de seguridad, democrático y participativo, basado en los principios de derecho que garantice las libertades individuales y colectivas."^{19/}

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

La estrategia contenida en dicho plan expresa, en primer lugar, que el desarrollo productivo deberá fundamentarse prioritariamente en la empresa privada, y en tal sentido se plantea que ésta deberá ser "el principal protagonista del proceso de cambio"; en segundo lugar, establece un cambio sustancial en cuanto a los planteamientos vigentes en el pasado, al proponer que el crecimiento económico recaiga fundamentalmente en un mejor aprovechamiento de los recursos del país y del mercado interno, aun cuando sin descuidar la promoción de la exportación de bienes tradicionales y no tradicionales. En tercer lugar, se le asigna un papel activo al sector público en la promoción del

^{18/} Véase, Jefatura de Estado, Consejo Nacional de Planificación Económica, Plan Nacional de Desarrollo 1984-1985, Secretaría General, Guatemala.

^{19/} Ibid.

desarrollo económico y social racionalizando el gasto público y apoyando a la producción privada; en cuarto lugar, se considera que la inversión extranjera deberá ser regulada a fin de que sólo constituya un complemento del capital nacional; en este sentido, el Estado deberá orientar el proceso de transferencia tecnológica inherente a la inversión extranjera.

En cuanto a los instrumentos y medidas de política económica que contempla el plan, destacan:

i) Intensificar la promoción de exportaciones tradicionales y no tradicionales; fortalecer el intercambio comercial con el resto de los países del área y la capacidad de negociación frente al exterior, así como racionalizar las importaciones y utilizar mejor los insumos nacionales;

ii) Procurar incrementar la eficiencia y eficacia de la acción del sector público a través de la descentralización y desconcentración; buscar el equilibrio regional mediante la asignación adecuada de los proyectos de inversión; acrecentar la participación del sector público en la distribución del excedente por medio de una estructura tributaria progresiva y con un criterio de equidad; reducir el déficit mediante una mayor eficiencia del sistema tributario y tarifario, utilizando el gasto como instrumento redistributivo del ingreso, y

iii) Incrementar el empleo en el campo mediante el apoyo a las empresas agrícolas, medianas y pequeñas, y el fomento a la construcción de infraestructura que utilice mano de obra en forma intensiva; llevar a cabo un programa de urgencia en el área rural; garantizar la aplicación de los salarios mínimos y velar por el mejoramiento de las condiciones de trabajo en general; regular los flujos migratorios del trabajo agrícola, y ampliar los programas del seguro social.

Aun cuando el plan contiene una amplia gama de políticas y acciones en materia social, de precios, ciencia y tecnología, producción y participación de la población en el desarrollo, las medidas aludidas son las de mayor relevancia y permiten determinar las orientaciones de política económica.

d) Honduras

Durante el período bajo análisis se encuentra vigente el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, que persigue los siguientes objetivos de mediano plazo:^{20/} lograr un mejor nivel de vida, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población; disminuir los niveles de desempleo y subempleo; mejorar el nivel de ingreso y su distribución; diversificar la producción nacional; hacer un uso más racional de los recursos naturales; incrementar y diversificar la capacidad exportadora, y lograr la estabilidad económico-financiera (reducción de los déficit externo y público) y promoción del desarrollo equilibrado del territorio en la perspectiva de su integración nacional y su vinculación con el resto de la región centroamericana. En este plan, a los objetivos de desarrollo tradicionalmente contemplados, se agrega el de lograr la estabilidad de las finanzas y de la economía del país, aun cuando sin señalar un orden de prioridades en la consecución de las mismas.

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

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

20/ Véase, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, Estrategia para el Desarrollo de Honduras, julio de 1982, Tegucigalpa, Honduras.

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

A efectos de incrementar la oferta exportable de productos tradicionales y nuevos y de diversificar la exportación, el Estado pondría a disposición del sector privado líneas de crédito ad hoc, apoyaría la promoción y venta de productos y aprovecharía las ventajas que brinden tratados comerciales preferentes.

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

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

El plan concede especial relevancia al "desarrollo local" (a nivel de municipio) como unidad espacial para concretar la estrategia, políticas, programas y proyectos de inversión.

La política tributaria buscaría no sólo el incremento de la recaudación fiscal, sino también influir en la asignación de recursos para armonizarla con los objetivos propuestos.

El déficit del sector público se mantendría a niveles compatibles con un financiamiento interno no inflacionario, haciendo un uso cuidadoso del crédito externo e incrementando los niveles de ahorro del sector público.

c) Nicaragua

Si bien durante el último trienio no se han hecho públicos planes de mediano plazo ni una estrategia de desarrollo, el proceso de planificación del país, como se mencionó, se ha fortalecido a partir de las orientaciones conceptuales del nuevo Estado contenidas en el programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Por medio de planes operativos anuales y de otros documentos de política económica^{21/} se han definido los principales objetivos, lineamientos de política y programas de reactivación, austeridad y eficiencia.

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

Por su parte, la estrategia^{22/} establece la conformación de una economía mixta formada por: un área estatal y de propiedad social (el Área de Propiedad del Pueblo), un área privada y una mixta provista de inversiones conjuntas del sector público y el privado. Así, "...el Estado apoyará y protegerá el desarrollo de empresas nacionales, especialmente de las pequeñas y medianas frente a las transnacionales".^{23/}

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

22/ Véase, Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, Programa, Managua, julio de 1979.

23/ Ibid.

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

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

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

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

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

Entre las orientaciones de corto plazo, cabe mencionar: el saneamiento de las finanzas públicas, mediante el fomento del ahorro y mayores niveles de tributación; el incremento de la eficiencia y productividad del sector público, y una política de mayor selectividad en las

/inversiones;

inversiones; el combate a la inflación, mediante un manejo adecuado no sólo del gasto público sino de las políticas de precios y salarios, así como el fomento de la oferta productiva.

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

f) Panamá

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

En cuanto a la expresión formal de la planificación concretada en la elaboración de planes y estrategias, a partir de 1980 se observa una interrupción y hasta 1984 Panamá no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, ni planes sectoriales o regionales, y hasta ahora tampoco se ha logrado estructurar una nueva estrategia nacional de desarrollo; sin embargo, se están llevando a cabo una serie de estudios denominados "Programa de Estudios Económicos para la Reactivación Económica Panameña" y, por otro lado, se ha formulado un documento titulado Opciones estratégicas para el desarrollo regional, 1980-1990.

El objetivo de ese esfuerzo es el de establecer la necesidad de considerar las restricciones financieras del país durante lo que resta del presente decenio, para lo cual sería preciso buscar un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones. También apunta hacia la necesidad de encauzar y orientar el impacto espacial que representará la aplicación de los tratados Torrijos-Carter en la región metropolitana (Panamá-Colón), y la relación de ésta con las otras regiones del país. En ese sentido, se subraya la necesidad de integrar la infraestructura, tierras y aguas revertidas del área canalera a la economía y territorio del resto del país.

Finalmente, tampoco existe un documento oficial en el cual se defina la política macroeconómica y social de corto plazo. No obstante, en 1983 el Ministerio de Planificación y Política Económica propició una reunión con representantes de la empresa privada para analizar la situación socioeconómica. Como resultado de dicho ejercicio se logró identificar algunas opciones estratégicas, al menos para el período 1983-1984.

En síntesis, puede apuntarse que en el caso de Panamá no se han producido planes de mediano o largo plazo, globales o sectoriales, durante el último lustro; sin embargo, el Ministerio de Planificación ha jugado un papel destacado en lo que se refiere a la coordinación y racionalización de la política económica, y en la propia definición de la misma, tanto en términos generales como en el campo financiero en particular, tareas que obviamente han facilitado las amplias funciones que competen a esta entidad.

En definitiva, por el conjunto de medidas económicas tomadas durante los últimos cinco años, puede señalarse que, como en el resto de la región, la planificación enfrentó en Panamá una serie de desafíos originados en las restricciones financieras de la actual crisis. En consecuencia el "quehacer" de la planificación debió reorientarse para abordar los problemas coyunturales, en tanto que los del área real se están aún discutiendo en torno a la definición de una nueva estrategia de desarrollo. Así, las principales actividades del órgano central se concentraron en la formulación de propuestas tendientes a superar los

/desequilibrios

desequilibrios financieros, en este caso básicamente de balance de pagos y de finanzas públicas. De todas maneras, se encuentran algunas acciones --principalmente de gasto público-- tendientes a moderar los efectos de la crisis o proteger el grado de bienestar previamente alcanzado, sobre todo en los esfuerzos realizados en las provincias.

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

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

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

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

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

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

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

iii) Por último, en Nicaragua la planificación participó en la definición de la política económica de corto plazo e influyó en ella a manera de que se diera preferencia a una acción congruente con los lineamientos de mayor horizonte temporal en el área real de la economía. En este caso, se han subordinado quizá exageradamente los objetivos de estabilidad frente a los del área real, tendiendo aquéllos a agudizarse y en el último tiempo a ser objeto de mayor atención por parte de las autoridades.

b) El reordenamiento del gasto público y en especial de la inversión

El gasto público, y especialmente la inversión pública, han sido tradicionalmente los principales instrumentos de programación de la actividad estatal, y también la tarea más importante de los sistemas de planificación. No se trata únicamente de jerarquizar e

/identificar

identificar el monto del gasto público para el cumplimiento de determinados objetivos, sino de concertar acuerdos entre los distintos actores del sector público en torno a esa jerarquización y de promover la oportuna identificación, preparación y ejecución de los proyectos y programas que forman parte del "Plan" de inversiones.

Como consecuencia de las serias restricciones financieras que han afectado a los gobiernos en los últimos años, y al no existir en la mayoría de los casos posibilidades de aplicar reformas tributarias efectivas, se ha tendido cada vez más hacia una política muy rigurosa de austeridad en lo referente al gasto público. Ello se ha manifestado en el sacrificio en la ejecución de programas y proyectos incluidos en los planes de desarrollo de mediano y largo plazo y, en algunos casos, aun en los planes operativos. Estos gradualmente fueron sustituidos en la escala de prioridades por los gastos de funcionamiento --incluyendo, en forma destacada en algunos países, las erogaciones por concepto de seguridad y defensa-- y los compromisos por el pago de la deuda externa e interna. Frente a ello, los gastos para proyectos de infraestructura y de desarrollo y servicio sociales sufrieron drásticas disminuciones reales.

Con la fuerte contracción en esos programas, se produjo un desfase importante entre lo programado (en los planes formales de desarrollo) y lo previsto en los presupuestos anuales; en todo caso, la importancia relativa de la programación de la inversión pública tendió a disminuir.

Paralelamente a lo comentado en el párrafo anterior, en varios casos se debilitó la capacidad de programación financiera ante el panorama de incertidumbre, lo que dificultó las posibilidades de estimar, de forma más o menos confiable, los ingresos tributarios y, por ende, de elaborar presupuestos de gastos con algún grado de certeza. Las exigencias de continuas revisiones a los presupuestos han venido desvirtuando el sistema de presupuesto por programas, que si bien en cinco de los seis países de la subregión no son elaborados por la oficina de planificación, al menos permitían mantener un estrecho

/vínculo

vínculo entre las orientaciones del plan y el gasto anual. De esa manera, en algunos países el gasto público tendió a separarse de las acciones tradicionales de los organismos de planificación. Abundan los ejemplos de programas parcialmente ejecutados y con deficiencias en la asignación presupuestal para cumplir con su funcionamiento, incluso en el caso en que éstos fueron terminados. Todo ello restó influencia a dichos organismos en la asignación de los fondos públicos. Costa Rica constituye una excepción importante a esta apreciación pues el organismo de planificación propuso y logró establecer un mecanismo más preciso de control en la asignación, racionalización y uso del gasto, mediante el Sistema Integrado de Planificación Presupuestaria y Contabilidad Nacional por medio del cual se buscó integrar mejor el presupuesto y la contabilidad fiscal.

c) Control más riguroso de la política de endeudamiento externo

Uno de los efectos de la crisis ha sido el de realzar el papel de la política de endeudamiento externo en el marco de la política económica global. Este factor presentó un nuevo desafío a la planificación, dado que cuanto más se requiera actuar con rigurosidad en la definición de la política de endeudamiento, mayor debería ser la participación de la planificación como ente "racionalizador" a nivel macroeconómico.

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

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

d) El panorama de incertidumbre

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

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

De ahí que aquellos organismos que continúan basando su acción en proyecciones que concluyen en metas cuantitativas han quedado cada vez más marginados de la realidad. En cambio, aquellos sistemas de planificación que han ensayado nuevas modalidades, precisamente para programar en tiempos de crisis e incertidumbre (la llamada "planificación situacional" o "planificación estratégica"), al parecer han logrado conservar, y en algunos casos fortalecer su presencia en el conjunto de los gabinetes económicos.

/e) La capacidad

e) La capacidad de los sistemas de planificación para adaptarse a las nuevas circunstancias

A lo largo de la nota, se ha insistido en la magnitud de los cambios que los países del Istmo Centroamericano han tenido que encarar, sobre todo los originados en el ámbito internacional. Al enfrentarse a situaciones inéditas, los gobiernos y los distintos grupos sociales reaccionaron frecuentemente con lentitud, por lo que se rezagó considerablemente su capacidad de adaptación. Al parecer, este fenómeno también se observó en el sistema de planificación de la mayoría de los países.

En efecto, de lo expuesto a lo largo del informe se advierte que si bien la mayoría de los organismos de planificación abordaron en forma parcial las nuevas realidades internas y externas que afrontaron sus países --al incorporar, por ejemplo, programas de ajuste a sus previsiones de mediano plazo--, continuaron aplicando técnicas y modalidades de programación similares a las de épocas pasadas. Es decir, previó la idea de preparar documentos formales con proyecciones de un horizonte temporal aun cuando quizás más corto que el contemplado en los "planes" de los años setenta.

En rigor, la mayoría de los fenómenos que se vienen comentando --la confusión que provocó la crisis, el panorama de incertidumbre, el marcado énfasis en los aspectos financieros del desarrollo-- forman parte del cuadro cambiante de circunstancias que en general impuso nuevas demandas sobre los gobiernos y sus sistemas de planificación en particular. Ante un cuadro de fenómenos distintos, la respuesta también habría de ser diferente a la tradicional, pero ello no siempre ocurrió, o sólo sucedió parcialmente.

Cabe mencionar, como un caso con matices diferentes, el de Nicaragua, donde los postulados de política económica sufrieron un cambio brusco a partir de julio de 1979, y donde a las nuevas circunstancias externas se sumó un cuadro también muy diferente en el plano interno. Sin embargo, aun en ese país, el ejercicio de la planificación, al menos durante los primeros años del nuevo Gobierno de Reconstrucción Nacional, fue de corte "convencional", pero con una creciente presencia del organismo de planificación en el quehacer económico, tanto de corto como de mediano plazo.

f) La polarización conceptual

Si bien el grado de intervención estatal en una economía o el grado de liberalidad con que operan las fuerzas del mercado no bastan para calificar la relevancia del ejercicio de la planificación, la crisis y la creciente presencia de importantes organismos financieros internacionales en la región han provocado una especie de polarización conceptual en torno al viejo dilema del dirigismo estatal frente a las bondades del mecanismo de mercado como el asignador óptimo de recursos.

Algunos organismos de planificación hicieron un esfuerzo por evitar este debate, y desempeñaron sus actividades en función de las exigencias del momento. Otros, sin embargo, respondieron con posiciones defensivas a los argumentos tendientes a reducir la importancia relativa del Estado en la economía, reavivando así la polémica y polarizando aún más las posiciones en torno a temas como el papel que le corresponde al Estado en una economía, y el que le corresponde a la planificación.

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

/g) El reordenamiento

g) El reordenamiento de los objetivos

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

Así, ante el imperativo de dar solución a los desequilibrios financieros, ha sido preciso modificar los objetivos de la política económica y, en consecuencia, ha variado el enfoque de la planificación. De esta manera, los esfuerzos vinculados a los objetivos de mediano plazo en el área real de la economía han ido perdiendo gradualmente relevancia frente a los que ha sido necesario desplegar para superar los obstáculos coyunturales.

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

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

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

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Los sistemas de planificación en el Istmo Centroamericano y las condiciones históricas

Hacia la mitad de los años setenta, los sistemas de planificación se habían arraigado e institucionalizado en todos los países del Istmo Centroamericano. Su creación fue inspirada, en parte, por la CEPAL, y su legitimidad consolidada por algunos organismos financieros internacionales, especialmente en el marco de la "Alianza para el Progreso" del decenio de los sesenta. Algunos tenían mayor presencia que otros en los gabinetes económicos de sus gobiernos respectivos, mientras que no todos influían en forma decisiva sobre las acciones del sector público en materia de desarrollo. Con todo, a lo largo de los últimos dos decenios, se advirtió una tendencia a elevar la jerarquía de dichos organismos en el marco institucional de los gobiernos, a extender sus actividades y atribuciones (en la programación de la inversión pública, en la identificación y preparación de proyectos, en el seguimiento de la evolución económica, en la participación en el proceso de formulación de los presupuestos de gastos) y, en general, a ser reconocidos por la comunidad internacional --especialmente la que brinda cooperación técnica y financiera-- como las instancias más idóneas para identificar las prioridades nacionales.

Ello no significa, desde luego, que el ejercicio de la planificación estuvo exento de dificultades, insuficiencias y serias restricciones. En efecto, el proceso se desarrolló desde sus inicios en un marco de fuertes limitaciones de naturaleza tanto económica como política. En cuanto a las primeras, los planificadores de la región tuvieron con frecuencia una visión un tanto tecnocrática y formal de su función, y desatendieron su papel vital de tratar de armonizar puntos de vista entre los distintos grupos organizados en torno al cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo. Por añadidura, la estructura política poco participativa de la mayoría de las sociedades centroamericanas --Costa Rica sería la excepción-- dificultó y en algunos casos inhibió las posibilidades del diálogo y la concertación de acuerdos

entre los diferentes grupos sociales en torno al "quehacer" de la política económica y de las orientaciones de mediano plazo. Ello influyó en la modalidad de la planificación, realizada frecuentemente como una actividad técnica a veces aislada.

El ejercicio fue en muchos casos expresión normativa y formal de las aspiraciones y puntos de vista de los técnicos, puestos de manifiesto en los objetivos, estrategias, políticas e instrumentos contenidos en sus planteamientos, los cuales incluían en su mayoría criterios y consideraciones de orden político, sobre todo del gobierno en el ejercicio del poder. En ciertas etapas de su desarrollo, que en general se fue debilitando de manera progresiva, la práctica de la planificación tuvo un contenido importante de legitimación de la acción pública ante la sociedad y de ordenamiento de las inversiones ante las fuentes de financiamiento internacional.

La concepción de algunos técnicos y grupos organizados de que el "Plan" era expresión de un consenso ya alcanzado, sobre la conducción de la acción pública, en vez de un punto de partida sobre el cual se podrían armonizar intereses, dio origen a otras dificultades. Esos planes formales no siempre reflejaban la voluntad plena de los gobiernos de impulsarlos o su capacidad de ejecutarlos. Asimismo, la presencia constante de grupos nacionales de presión, así como de intereses ajenos a la región, condicionaron la toma de decisiones en materia de política económica y social y restringieron las posibilidades de formulación y ejecución de estrategias y proyectos.

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

Desde el punto de vista económico, y dado el alto grado de apertura de las economías del Istmo, se podría señalar como uno de los principales

factores condicionadores de la planificación el escaso control que tienen las autoridades centroamericanas sobre la demanda externa, principal variable que explica su funcionamiento. Este elemento autónomo, frecuentemente inestable (en términos de precio y volumen) introduce un grado de incertidumbre tal en la práctica del proceso de planificación que dificulta el establecimiento de metas confiables y a veces desvirtúa los esfuerzos de cuantificación de algunos instrumentos de orientación como los planes de mediano plazo.

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

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

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

/Con todo,

Con todo, esos sistemas frecuentemente desempeñaron papeles importantes en la introducción de un pensamiento más cercano a los intereses nacionales; generaron investigaciones sobre determinados problemas y campos de la realidad centroamericana, y formularon opiniones y plantearon opciones de desarrollo que en alguna medida influyeron sobre la evolución de estas sociedades, o al menos suscitaron debates sobre el tema en el seno de los gobiernos respectivos.

2. Efectos de la crisis sobre la planificación

Al presentarse la crisis, los sistemas de planificación se enfrentaron a nuevos desafíos y tensiones. Si ya se abrigaban dudas sobre la relevancia del tipo de planificación formal que se llevaba a cabo en épocas "normales", éstas se confirmaban plenamente en el marco de incertidumbre y confusión a que dio lugar la crisis. La ausencia de una visión de mediano plazo restó toda validez a los planes prospectivos tradicionales, mientras que las exigencias del cortísimo plazo desviaron la atención de las estrategias de transformación hacia las de simple sobrevivencia en un ambiente económico internacional hostil y adverso. La urgencia en atender las graves y cada día mayores dificultades del sector financiero determinó que creciera la importancia de los actores nacionales a cargo de esos problemas (ministerios de hacienda o finanzas, bancos centrales), e implícitamente debilitó a los más preocupados de las actividades productivas y del área real de la economía, incluyendo entre éstos a los organismos de planificación.

Por otra parte, la acción del sector público disminuyó ante las restricciones financieras de la crisis; había menos gasto (especialmente de capital) que programar, y en algunos países se debilitó el papel que como rector del desarrollo desempeñaba el sector público, a veces por la fuerza de las circunstancias, y otras por decisión deliberada asociada a programas de estabilización.

Finalmente, en la crisis resultó más difícil concertar o armonizar intereses, incluso en el interior de los gobiernos. Por ejemplo, ¿cómo repartir entre las distintas dependencias la reducción en el gasto público?

o, en la relación con los grupos organizados, ¿cómo distribuir las escasas divisas u ofrecer alivio en forma selectiva a empresas con problemas de insolvencia?. Ciertamente, los efectos de la crisis en materia de concentración potencial fueron "dispersantes".

Tales dificultades no le restaron importancia potencial a la planificación --al contrario, la acrecentaron--, pero sí tendieron a debilitar a la mayoría de los sistemas de planificación del Istmo, que no lograron adaptarse con suficiente agilidad a las nuevas circunstancias que irrumpieron en el panorama económico de la subregión durante el bienio 1981-1982. En otros términos, al parecer los acontecimientos sobrepasaron la acción de los sistemas de planificación --y, en general, de la aplicación de la política económica-- y provocaron vacíos que vinieron a sumarse a la confusión generalizada que impedía reaccionar ante los nuevos y adversos factores que obstaculizaban la actividad económica.

Así, la coyuntura económica se volvió muy inestable y la predicción económica técnicamente difícil. A las limitaciones habituales inherentes a varios países para elaborar proyecciones y planear a mediano plazo^{24/} se sumaron, en los últimos años, las contracciones del sector externo a causa de crecientes medidas proteccionistas que daban lugar a dudas respecto de la estabilidad de la economía internacional y más bien reflejaban profundas transformaciones en esta última, lo cual hasta ahora ha transmitido escaso dinamismo a la periferia. Realmente, en ésta ha recaído, en forma desproporcionada, gran parte del costo del ajuste, en un intento por amortiguar los efectos de la crisis.^{25/}

La profundidad y persistencia de la crisis vienen exigiendo respuestas inmediatas que ni las instituciones tradicionalmente vinculadas con

^{24/} Habitualmente, las proyecciones escasamente tomaban en cuenta los ciclos económicos y los técnicos, como por ejemplo, los agrícolas, y se consideraban poca la capacidad de ejecución nacional y las restricciones internacionales en los desembolsos de crédito, así como otros factores tales como los efectos aleatorios del clima.

^{25/} Sobre este aspecto, véanse los trabajos de Keith Griffin, Notas sobre los problemas actuales de la economía mundial, y de Robert Boyer, La crisis de la planeación y/o ¿La planeación como apoyo para salir de la crisis? presentados en el seminario internacional: Planeación en Tiempos de Crisis, realizado en la ciudad de México del 26 al 28 de julio de 1984.

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

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

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

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

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

algunos grupos empresariales a la planificación y la intervención del Estado en la economía, así como a que se perdieran la confianza y la credibilidad que tenían otros sectores en el sistema de planificación y que incluso surgiera el escepticismo en los cuadros técnicos planificadores.

En algunos casos, la tendencia al debilitamiento de los sistemas de planificación --y específicamente de las oficinas nacionales--, acentuada por la crisis, indujo a otras instituciones a cuestionar algunas de las funciones que habían sido habitualmente desempeñadas por aquéllos --por ejemplo, las actividades de coordinación de la cooperación técnica y financiera externa--, así como a que se diluyera su influencia en otras actividades.

3. Reacción de los sistemas de planificación a la crisis

Ante la profunda crisis, los sistemas de planificación han respondido de diferentes maneras. Algunos continuaron con el ejercicio tradicional de sus funciones y actividades relacionadas con la planificación de mediano y corto plazo, manteniendo los mismos objetivos y estrategias, aunque modificando parcialmente sus metas y poniendo el acento en áreas prioritarias vinculadas con la oferta alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas. En la mayoría de los países (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador), si bien con diferente énfasis y contenido, se procedió a formular planes de urgencia que incluían acciones tendientes al logro de estos propósitos. En ocasiones, a los objetivos tradicionales de crecimiento y distribución del ingreso se agregó el de estabilización económica y financiera, aun cuando sin considerar de manera explícita las prioridades y la congruencia entre ellos.

Otras instituciones de planificación abandonaron sus actividades tradicionales de formulación de mecanismos e instrumentos de orientación de mediano plazo, abocándose en algunos casos a la búsqueda de medios para enfrentar la crisis. En ocasiones, esto coincidió con un elevado nivel de actividad y relativamente amplia participación en los análisis, formulación de medidas y toma de decisiones referentes a las principales

manifestaciones de la crisis: el desempleo del recurso humano y de la capacidad instalada, las restricciones de divisas y los déficit del sector público, tanto del gobierno central como de las instituciones descentralizadas.

Asimismo, cabe mencionar distintas reacciones parciales que fueron adoptadas por las oficinas de planificación ante la crisis, que de alguna manera se apartan de las descritas. En algunos países, se impulsaron iniciativas de reforma administrativa y a la legislación, o de cambio en sus relaciones con el resto del sector público, con el objeto de ajustar el sistema a los nuevos requerimientos de la crisis, tratando de consolidar o incrementar sus funciones y su presencia institucional, particularmente en los mecanismos de toma de decisiones. En otros casos, la atención de las oficinas nacionales de planificación se volcó en buena medida al desarrollo de la planificación regional y local (Guatemala, Honduras y Costa Rica), ya fuera a través de nuevos mecanismos institucionales e instrumentos legales, o mediante la formulación de proyectos de desarrollo rural integrado. La participación de las comunidades en la formulación y ejecución de los planes y proyectos de desarrollo nacional ha surgido en muchos casos en forma paralela al énfasis que se ha puesto en los temas regionales y locales.

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

/planificación

planificación pone de manifiesto insuficiencias, no obstante su ubicación jerárquica en el contexto institucional y el obvio respaldo político que se le brinda.

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

4. Algunas lecciones

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

En segundo lugar, la propia política de ajuste o estabilización, ya sea que se haya adoptado por la fuerza de las circunstancias o en virtud de arreglos formales con el Fondo Monetario Internacional, lejos de aislar a los organismos de planificación, crea potencialidades para fortalecer su actuación. La política de recorte de gastos exige un enfoque selectivo, y los sistemas de planificación están en una posición ventajosa para establecer una jerarquización de prioridades en función de objetivos puntuales. La escasez de divisas también requiere de una fijación de prioridades que normalmente va más allá de las atribuciones de los bancos centrales. El propio imperativo de exportar exige definiciones y prioridades; sería más sensato elegir un número limitado de renglones susceptibles de lograr un rápido acceso a mercados externos, que procurar fomentar todo a la vez; aun el apoyo a esos renglones seleccionados precisa que se elijan cuidadosamente instrumentos y políticas de estímulo; cualquier esfuerzo exportador demanda eficiencia, tanto por parte de los empresarios como del sector público. Todo ello ofrece un ámbito de acción irrenunciable de los sistemas de planificación. En definitiva, no existe ninguna contradicción intrínseca entre la política económica de corto plazo y la planeación a largo plazo, o entre asignar una mayor importancia relativa a las manifestaciones del mercado y a la necesidad de apuntalar un sistema de planificación. Sin embargo, ello significa adaptar la programación a nuevas circunstancias.

En tercer lugar, la presión del corto plazo ha sido tal que virtualmente se ha ignorado el examen de opciones para el mediano y largo plazo. He aquí un campo natural para los sistemas de planificación, no tanto para ofrecer salidas únicas, sino para forzar un debate en el seno de cada gobierno y a nivel nacional sobre opciones alternativas para superar la crisis.^{26/} Esa labor es tanto más necesaria por el ambiente de confusión que embarga a los gobiernos y a los distintos agentes económicos, así como para dar respuesta al paradigma que hoy ofrecen a los países del

^{26/} Esta actividad a nivel de cada país se presta, además, a la cooperación horizontal a nivel subregional.

Istmo Centroamericano importantes actores externos. Ello facilitaría a la vez el dar cierta dirección y coherencia a la política económica cotidiana.

Finalmente, los organismos de planificación que reconocen explícitamente la magnitud y el alcance de los cambios que han ocurrido en la región en los últimos años estarán en mejor condición para responder a los nuevos desafíos. Obviamente, no tiene sentido formular planes formales de mediano plazo ante el cuadro de incertidumbres actuales. Tampoco lo tiene aferrarse al cumplimiento simultáneo de los mismos objetivos de desarrollo que históricamente se han perseguido. Explorar nuevas formas de planificación (como por ejemplo la "estratégica" o "situacional" que de una u otra manera se ensayan en México y Venezuela), asignar prioridad a la labor de promover y buscar consenso sobre el "quehacer" económico, revisar objetivos a la luz de las cambiantes circunstancias, examinar nuevas modalidades para intervenir en la programación financiera y presupuestaria, descartar cartabones globalizantes y reemplazarlos por un enfoque más pragmático y flexible, son todas tareas que ofrecen la posibilidad de fortalecer o, en su caso, rescatar el ritmo de relevancia que ostentaban los sistemas de planificación, así como de asignarles un papel preponderante dentro de la temática del desarrollo económico y social.

