



Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972



ESTADO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA \*/

Por Bernal Jiménez Monge

\*/ Documento preparado para las Sextas Reuniones Anuales del CIES al nivel de expertos y al nivel ministerial, llevadas a cabo en Puerto España, Trinidad y Tobago del 14 al 23 de junio de 1969.



## INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	iii
INTRODUCCION	iv
Capítulo I	1
CARACTERISTICAS Y RESULTADOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO	1
A. LA PLANIFICACION DE LARGO PLAZO	1
1. Los Planes de Largo Alcance	1
2. Contenido de los Planes	1
3. Los Resultados de la Planificación de Largo Plazo	2
B. LA PLANIFICACION DE CORTO PLAZO	4
1. La Necesidad de los Planes Anuales Operativos	4
2. Características de los Planes Operativos	5
C. ELEMENTOS AUXILIARES DE LOS PLANES	9
1. La Planificación Financiera	9
2. Los Modelos Utilizados	9
3. Estadísticas Básicas	10
4. Proyectos	12
CAPITULO II	14
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACION	14
A. ADAPTACION DE LA ADMINISTRACION A LA PLANIFICACION	14
B. LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION	15
1. Oficinas Centrales	15
2. Consejos de Planificación	16
3. Oficinas Sectoriales	17
4. Oficinas Regionales	20
C. LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS	23
1. Presupuesto por Programas	23
2. Administración de Personal	24
3. Reforma Administrativa	25
D. EL SECTOR PRIVADO EN LA PLANIFICACION	26
1. Participación en la Formulación y Ejecución de Planes	26
2. Información sobre la Planificación	28

/Capítulo III

	<u>Página</u>
Capítulo III	30
INFLUENCIA DE LA PLANIFICACION EN LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL	30
A. ASESORIA DE LA PLANIFICACION A LOS EJECUTIVOS DE LA POLITICA	30
1. El Apoyo Político a la P lanificación	31
2. Detalle Necesario para la Comprensión del Plan	36
3. Adaptación de la Administración Pública a la Planificación	37
4. El Apoyo y la Participación de los Sectores Privados	39
Capítulo IV	41
SITUACION PARTICULAR DE LOS PAISES	41
Argentina	42
Bolivia	45
Brasil	48
Centroamérica	51
Colombia	59
Chile	62
Ecuador	66
Haití	69
México	71
Panamá	76
Paraguay	78
Perú	81
República Dominicana	84
Trinidad y Tobago	87
Uruguay	90
Venezuela	93
BIBLIOGRAFIA	97

PREFACIO

El presente estudio ha sido realizado por el suscrito a solicitud del Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, Dr. Carlos Sanz de Santamaría.

Para su elaboración se contó con la cooperación de la Secretaría Técnica del CIAP, a través de dos de sus funcionarios: el Lic. Marco Antonio López y el Dr. Alvaro López Cayzedo, quienes participaron no sólo en la recolección y análisis de la información básica, sino también discutiendo diversos aspectos que el mismo contiene y haciendo las primeras redacciones de algunas partes de los Capítulos II y IV.

También prestó su valiosa colaboración en revisar y pasar a máquina los textos, el personal administrativo de la Nómina.

La información fue tomada de distintas fuentes: las publicaciones de las oficinas de planificación, sus leyes, los propios planes, las evaluaciones hechas por la Nómina de Expertos y los estudios por países efectuados por la Secretaría del CIAP. A fin de tener un cuadro lo más realista y actualizado posible, se enviaron cuestionarios a varios de los gobiernos y se celebraron múltiples entrevistas con funcionarios que están o han estado vinculados al proceso de planificación de sus respectivos países, procurando conversar con quienes podrían mirarlo desde ángulos diferentes.

Bernal Jiménez Monge  
Miembro de la Nómina de Expertos del CIAP

## INTRODUCCION

1. Durante los últimos años se ha venido afirmando en algunos círculos de gobierno, organismos internacionales y de opinión pública, que la planificación ha decaído en América Latina como método para diseñar la política económica y social. Con el objeto de saber hasta qué punto es esa afirmación válida, el presente estudio está precisamente orientado hacia el conocimiento de la situación actual de la planificación, su grado de influencia y los problemas de orden interno que le impiden una participación más activa en la conducción de la política de desarrollo. Para ello se ha recogido y analizado información sobre los múltiples aspectos que la conforman. Aunque dicha información no es todo lo completa que se hubiese deseado, permite identificar las áreas que requieren una ulterior investigación más detallada.

Inicialmente el trabajo se concibió de naturaleza descriptiva; con posterioridad, sin embargo, fue imposible evitar los juicios y recomendaciones que surgen de ese análisis.

2. El estudio ha sido dividido en cuatro capítulos, cuyos aspectos más importantes se resumen a continuación.

El Capítulo I está destinado a abordar las características técnicas de los planes, a definir cuál ha sido el resultado neta de la planificación de amplio plazo y en qué condiciones se encuentra la programación de corto término.

Se concluye allí que la ejecución de los planes de largo alcance ha resultado en general poco efectiva. Los cambios de gobierno, su urgencia en solventar los problemas inmediatos, la falta de mecanismos operativos, la inadecuada organización administrativa, la escasa vinculación del sector público con el privado y la ausencia de las reformas estructurales requeridas, provocó que los planes no llegaran a ponerse en vigencia, se acogieran oficialmente por sólo una fracción de su término o simplemente se les ignorara en las decisiones gubernamentales. Por cierto que el comportamiento del sector externo ha jugado también decisiva influencia en el no cumplimiento de los planes.

A pesar de ello, el esfuerzo de planificación hecho en los primeros años de la Alianza para el Progreso ha tenido sus resultados positivos. Ha sido útil para esclarecer las características de los problemas económicos del Continente, promover la formulación de políticas más coherentes, establecer prioridades en las inversiones y adoptar enfoques globales que traten de evitar desequilibrios fiscales o externos. Asimismo, ha contribuido a resaltar la necesidad de cambios económico-sociales y de reformas en la administración pública.

3. Desde hace unos dos o tres años parece surgir una nueva etapa más práctica y objetiva de la planificación. Han nacido los planes operativos anuales que contienen instrumentos y medidas detallados de política inmediata, que a diferencia de los planes globales, son útiles para que los ejecutivos de la política de corto plazo puedan emplearlos como instrumentos de acción. Para lograr verdaderos planes operativos se hace necesario avanzar en la articulación de sus instrumentos —presupuesto económico nacional, por programas, monetario, de balanza de pagos, proyectos y conjunto de medidas— así como enmarcar el plan anual dentro de las orientaciones de largo alcance, todo lo cual parece que empieza a tomar forma en América Latina.

Los estudios por países que anualmente realiza el CIAP han contribuido a que se elabore esa clase de programas, pues la presentación que realiza cada país cubre algunas partes del plan operativo.

4. El Capítulo II se refiere al armazón institucional de la planificación, a varios de sus instrumentos, a las relaciones con el sector privado y a las reformas administrativas.

A objeto de poner en ejecución los planes de desarrollo se han creado diversos organismos, oficinas centrales, sectoriales y regionales, tratándose de sistematizar sus nexos entre sí, con toda la maquinaria estatal y con los grupos privados. A través de este conjunto, más los instrumentos de programación —planes a largo y corto plazo, presupuesto-programa, etc.— los países aspiran a alcanzar verdaderos "sistemas de planificación". La buena marcha de los mismos precisa de una ágil y eficiente estructura

/gubernamental, que

gubernamental, que a su vez significa adecuados procedimientos administrativos de selección, capacitación y regímenes de mérito, que sólo han sido puestos en práctica en pocos países.

Igualmente en el campo de la planificación regional y sectorial se requieren mejoramientos notables, así como en los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas que deciden la política económica y social.

5. En relación con las expectativas que se tenían sobre la planificación, el grado de su influencia para modelar las medidas de política económica ha sido relativamente débil, lo cual ha tendido a restarle prestigio. Muchas de las oficinas han limitado sus tareas a los aspectos técnicos de diagnóstico y formulación del plan, sin que sus recomendaciones hayan gravitado sensiblemente sobre las autoridades públicas o incidieran indicativamente en las inversiones del sector privado.

Las causas primarias de esa situación están constituidas por un intrincado complejo de factores socio-económicos y políticos, las cuales no se entra aquí a enjuiciar con profundidad.

Como consecuencia de estas hondas causas aparece un grupo de problemas concretos, claramente perceptibles, que han condicionado el ambiente en que se desenvuelve la planificación y limitado sus potencialidades como órgano consejero. El Capítulo III tiene el propósito de analizar esa serie de obstáculos, que presenta de país a país facetas y grados disímiles, pudiendo agruparse en: 1) apoyo político a la planificación; 2) detalle y claridad de los planes; 3) naturaleza de la administración estatal y 4) participación del sector privado.

6. El apoyo político a la planificación en los primeros años se circunscribió a la formulación del plan en sí, sin concebirse la creación de todo un "sistema de planificación". Muchas de las oficinas se sumieron en los aspectos formales de la confección del programa, desvinculándose de los ejecutivos que lo pondrían en práctica. Tal disociación entre los planes y política originó distintas formas de respaldo, que va desde países en que el organismo de planeación es consultado con cierta frecuencia, hasta aquéllos en que normalmente vive aislado del mecanismo de decisión.

La ausencia de diálogo entre quienes deben decidir y ejecutar (políticos) y los que diseñan metas y medios (técnicos), ha limitado el conocimiento de los primeros sobre el plan, restándole soporte tanto al funcionamiento del sistema cuanto a la ejecución de las medidas derivadas de aquél.

Por otro lado, los órganos de planeación recientemente se han visto fortalecidos con la asignación de nuevas funciones, tales como la coordinación de la asistencia técnica y financiera exteriores, la confección del presupuesto-programa, la evaluación de los proyectos y la reforma administrativa, tareas éstas de evidente interés político.

7. Otro elemento que ha obstaculizado el mejor conocimiento de los planes por parte de las esferas de decisión, ha sido la falta de detalle y claridad necesarios para la comprensión de los planes a largo plazo.

8. Respecto a los problemas administrativos cabe señalar que éstos se deben a la ausencia de ciertas funciones, a una inadecuada distribución de responsabilidades públicas, indefinición de jurisdicción y de líneas de autoridad y carencia de mecanismos de relación inter-institucional.

Como resultado de un concepto más amplio de la acción del estado en el bienestar y el fomento económicos, a su estructura tradicional se le ha ido adicionando una gran cantidad de tareas y nuevos organismos que han jugado un papel básico en el desarrollo, pero han sido superpuestos en forma dispersa y no muy ordenada.

Como la planificación ha nacido dentro de esa pluraridad institucional tan poco vertebrada, se imponen reformas que hagan más funcional la organización administrativa y política del estado, las que ya han sido acometidas con éxito por varios países.

9. A pesar de la importancia de la participación del sector privado en el proceso de planeación, en América Latina ha sido poco frecuente el sistema de consultas sistematizadas a dichos grupos.

Ninguno de los planes sugiere disposiciones compulsorias para la iniciativa particular; por el contrario, se da reconocimiento en los mismos al mecanismo de mercado y a la libertad del consumidor. Siendo estos programas indicativos para la esfera privada, se evidencia la necesidad

del apoyo por parte de los empresarios y de las asociaciones obreras y profesionales, así como de su intervención tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.

10. En el Capítulo IV se incluye un resumen sobre el estado de la planificación en veinte países, cuyo nivel de detalle varía según las posibilidades que se tuvo en recoger la información correspondiente.

11. Revisada casi una década de experiencia en planificación pueden surgir dudas sobre si el método para implantarla ha sido el más efectivo. Hay quienes se sienten inclinados a pensar que tal vez el mejor camino hubiese sido establecer primero el mecanismo de oficinas sectoriales y regionales, el organismo central y su sistema de relaciones con una administración adecuada y con el sector privado, para iniciar luego el proceso con la ejecución de programas anuales y de proyectos y llegar a los planes de largo plazo como culminación del mismo. Sin embargo ha habido también sus ventajas con el intento de instaurar la planificación partiendo de las orientaciones de larga extensión. Lo cierto es que las condiciones particulares de cada país son las que deberían aconsejar al respecto.

Si como conclusión general a la inquietud que motivó este estudio se tuviera que contestar concretamente a la pregunta "si la planificación ha decaído en América Latina", podría responderse que ha habido avances respecto al establecimiento de "sistemas de planificación", retroceso en algunos casos en cuanto a la formulación del plan de largo plazo, pero mejoramiento en las técnicas y grado de refinamiento de los programas.

## Capítulo I

### CARACTERISTICAS Y RESULTADOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO

#### A. LA PLANIFICACION DE LARGO PLAZO

##### 1. Los planes de largo alcance

En una u otra forma, con diferentes tipos de programas económicos, y en intensidad diferente, todos los países de América Latina han participado en los últimos diez años de la idea de utilizar la planificación como instrumento para la formulación de su política económica.

La etapa inicial de este proceso se caracterizó —impulsada principalmente por los compromisos de la Carta de Punta del Este— por la elaboración de planes de largo plazo <sup>1/</sup> que, en unos pocos casos, se complementaron con programas económicos a mediano término. Únicamente dos o tres países no han preparado formalmente, en alguna oportunidad de la presente década, planes de largo alcance con metas en el orden económico y social, y aun en estos casos existe o ha existido, al menos, una estrategia global surgida de un conjunto de proyecciones macroeconómicas.

Al presente por lo menos diez países —Bolivia, el Brasil, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú, Trinidad y Tobago y el Uruguay— tienen en vigencia planes de largo o mediano plazo, y tres más —Chile, Nicaragua y Venezuela— adelantan nuevos planes que en breve tiempo entrarán en vigor.

##### 2. Contenido de los planes

Respecto al contenido, es común a todos esos planes la existencia de diagnósticos, proyecciones globales de los grandes agregados: producto nacional, inversión, consumo, exportaciones e importaciones, nivel de ahorro interno y requerimientos de ayuda externa. Asimismo, se incluyen

---

<sup>1/</sup> Se consideran "planes de largo plazo" aquellos de cinco o más años.

/proyecciones sectoriales

proyecciones sectoriales que son compatibles con las previsiones globales, detallándose la estructura de la inversión planeada, que en el caso del sector público alcanza muchas veces el nivel de proyectos específicos; para el sector privado es infrecuente encontrar proyectos como parte del plan.

Las proyecciones de recursos humanos, con el suficiente detalle para orientar una política educativa adecuada al desarrollo, han tenido lamentablemente poca atención en los planes elaborados. Sólo muy recientemente unos pocos planes contemplan aspectos de programación monetaria dentro de ellos. Ninguno casi ha considerado el problema de la integración económica latinoamericana; únicamente en dos casos se ha tratado de bosquejar, aunque sea en líneas globales, las implicaciones que la integración tendría sobre las metas del plan y la eventual política sobre el particular.

### 3. Los resultados de la planificación de largo plazo

Se encuentra reiteradamente que los planes de largo alcance no llegaron a ponerse en vigencia, se acogieron oficialmente por sólo una fracción de su plazo, o simplemente se han ignorado a la hora de las decisiones gubernamentales. Las condiciones de apoyo político al plan, los cambios de gobierno; la atención permanente que demandan los agobiantes problemas de corto plazo, la inflexibilidad administrativa para su ejecución y la falta de mecanismos operativos que permitan traducir en acciones inmediatas las metas de los programas, se hallan entre el complejo de factores que han provocado ese relativo fracaso en la realización de los planes de largo término.<sup>1/</sup> Tales problemas concretos se analizan en el Capítulo III.

Pareciera que para algunos gobiernos, y más bien para ciertos funcionarios, en esa primera etapa del proceso de la programación, el plan mismo se convirtió en un objetivo en sí, más que en una nueva forma —que debería

---

<sup>1/</sup> En economías abiertas como las de América Latina el cumplimiento de los planes de desarrollo está expuesto y condicionado al comportamiento de factores externos. Dichos elementos dependen de circunstancias prácticamente ajenas a la capacidad decisoria de los gobiernos. Aun siendo elemento clave en el logro de las metas trazadas en los planes de desarrollo, no se tratan con extensión en este trabajo, pues el mismo está destinado a estudiar los problemas internos de la planificación. Además, el tema del comercio exterior y la ayuda y transferencias externas están analizados ampliamente —con razón justificada— en muchos escritos y ensayos sobre las economías latinoamericanas.

haber sido operativa— de conocer y abordar racionalmente los problemas del subdesarrollo. Tal vez no se concibió al principio en toda su amplitud, el trecho enorme entre la formulación de un plan y la movilización nacional que su ejecución exige. El plan como requisito para la ayuda externa fue causa para abrazar un supuesto sistema formal de planeación, pero no para brindarle en todas las líneas de ejecución un apoyo político que significaba: modernización casi violenta de la administración pública, relaciones institucionalizadas y mucho más estrechas con el sector privado, y cambios en la estructura social y económica, que no siempre han sido compartidos por quienes daban su aparente apoyo a la planificación.

Aun considerando que la programación a largo plazo no haya tenido una experiencia tan positiva como se esperaba en las primeras etapas de su existencia, y aunque se estime que el plan en varios casos no ha pasado de ser un libro objeto de estudio por quienes acusan preocupación por los problemas públicos, el balance de ese capítulo inicial del proceso ha significado avances sustanciales.

Sin duda, la forma de abordar los problemas económicos y sociales ha cambiado en América Latina desde los últimos años de la década del cincuenta y a través de la presente del sesenta.

Ha sido grande el aporte de la planificación en sí, y de la labor de diagnóstico que presupone, en el esclarecimiento de la naturaleza de los problemas económicos y en la formulación de enfoques y políticas de tipo global que significan —en contraste con el pasado— acciones más coherentes en los diversos sectores de decisión. Las ideas sobre establecimiento de prioridades en las inversiones, compatibilidad de metas u objetivos, y necesidad de enfoques globales que eviten graves desequilibrios fiscales • exteriores, no hubiesen penetrado en la misma forma a no ser por la existencia de los planes a largo plazo y por las actividades de los órganos programadores.

Asimismo, la planificación de largo alcance ha dejado más al descubierto la necesidad de mutaciones estructurales del sistema socioeconómico —reforma agraria, tributaria y educativa— y de los cambios que debe experimentar la administración pública; ha impuesto una revisión de las estadísticas

/nacionales, revelando

nacionales, revelando también la necesidad de conocer e investigar los recursos nacionales. Sobre todo lo anterior ha creado y difundido una clara conciencia en distintos sectores del gobierno y de la opinión pública.

La idea misma de la planeación, después de esa primera etapa, ha sido aceptada y más bien consentida aun por muchos que tiempo atrás ferozmente la combatían.

En síntesis, aunque la experiencia de los planes de largo término no ha sido todo lo satisfactoria que se deseaba, su evaluación deja un saldo favorable en muchos aspectos, y plantea mejores condiciones para una segunda etapa más práctica y objetiva, cuyos primeros pasos parecen iniciarse en algunos de los países latinoamericanos.

## B. LA PLANIFICACION DE CORTO PLAZO

### 1. La necesidad de los planes anuales operativos

Las definiciones de política económica que contienen los planes de largo plazo son por regla general bastante imprecisas. Aunque se enuncian objetivos tanto en el orden económico como en el social, no se establecen con suficiente detalle los medios y las tareas específicas que deben ejecutarse si se pretende alcanzar determinadas metas.

La falta de capacidad para traducir en acción política las aspiraciones y recomendaciones globales del plan, ha puesto en duda el prestigio de la planificación. El hombre de gobierno, que afronta los problemas públicos cotidianamente, busca medios y necesita de instrumentos prácticos para ejecutar las decisiones que conforman el curso de la política económica de corto plazo. La elaboración formal de planes se ha realizado, casi como norma, en una esfera diferente y a veces con una mentalidad que no satisface los requerimientos de los centros de decisión.

A esta situación ha contribuido la poca experiencia en este campo, y la carencia de metodología sobre planificación de corto término, que permita integrar la política con los planes de metas de largo plazo.

/El reconocimiento

El reconocimiento de este estado de cosas, por políticos y técnicos, así como el surgimiento reciente de metodologías operativas de corto término,<sup>1/</sup> permiten pronosticar cambios favorables respecto a la situación en el pasado.

En efecto, los países están encaminando ahora sus pasos hacia el terreno de la planificación a corto plazo, formulando planes operativos que parcialmente se expresan en presupuestos por programa y en programas de inversiones públicas.

Once países de la región —la Argentina, Bolivia, el Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, México, Trinidad y Tobago y Venezuela— han elaborado y tratado de poner en práctica planes de cumplimiento próximo. En lo que se refiere a programas de inversiones públicas, generalmente diseñados para un plazo entre uno y tres años, éstos se han convertido en una práctica regular de la administración pública en todos los países, y representan un avance sustancial en la capacidad de América Latina para hacer uso de los mecanismos de cooperación financiera, que aún lamentablemente se limitan casi sólo al financiamiento por proyectos.

Con poca frecuencia —solamente en tres países— se encuentran "planes generales de inversión" que abarquen además de los proyectos del sector público, aquéllos de la actividad privada que se consideran claves para el desarrollo económico.

## 2. Características de los planes operativos

### a) Contenido

Hablando estrictamente, no existen todavía en América Latina planes operativos que contengan la totalidad de los aspectos que teóricamente deberían abarcar: presupuesto económico nacional, presupuesto-programa y programa de inversiones públicas, presupuesto monetario y de balanza de

---

<sup>1/</sup> Ver Los aspectos administrativos de los planes anuales operativos, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, p. 391. Aspectos administrativos de la planificación, Documentos de un Seminario, Naciones Unidas, 1968.

pagos, proyectos estratégicos para el sector privado, proyección de los recursos humanos, y conjunto de medidas de política detalladas para cada rama de actividad económica.

Con excepción del presupuesto económico nacional, el conjunto de los países de la región dispone --con diferentes grados de refinamiento-- de los citados instrumentos en lo que a su registro histórico se refiere. No siempre tal información estadística fue utilizada para formular proyecciones y crear herramientas de programación anuales, pero ahora cada día se elaboran y perfeccionan más los presupuestos monetarios, de balanza de pagos, de recursos humanos, y se perfilan políticas económicas de alcance inmediato que aspiran a definidas metas cuantitativas. (Ver cuadro 1.)

Se avanza inclusive en la articulación de estos instrumentos, en forma que permita definir dentro de los denominados planes de acción, políticas sectoriales que sean consistentes dentro de un todo. Así, se encuentra recientemente que países que han venido padeciendo de una crónica inestabilidad económica, están armonizando en sus planes operativos, para el siguiente año, los eventuales efectos que producirá la aplicación de las medidas de política monetaria y crediticia, de salarios, de comercio exterior y fiscal.

Debe continuarse en ese esfuerzo de coordinación, a fin de lograr verdaderos y más completos planes operativos anuales, que con sentido pragmático convierten la planificación en un proceso permanente y sistemático, en el cual participen los diversos niveles de la administración y se formalice la colaboración del sector privado.

Cuadro 1

## CARACTERISTICAS TECNICAS DE LOS PLANES

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	CHILE	EL SALVADOR	ECUADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERU	REP. DOMINICANA	TRINIDAD Y TOBAGO	URUGUAY	VENEZUELA	
<b>Tipo de Plan</b>																					
1. De largo plazo y/o mediano plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2. Operativo de corto plazo (sectoriales)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3. Plan General de Inversiones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
4. Programa de Inversiones Públicas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
5. Evaluados por la Nómina de Expertos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<b>Instrumentos de Planificación:</b>																					
1. Modelo de Crecimiento Económico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2. Modelo de Relaciones Inter-industriales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3. Programas Sectoriales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
4. Programación financiera:																					
a. Presupuesto monetario	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
b. Fuentes y uso de fondos del sector público	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
c. Presupuesto de balanza de pagos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
d. Proyectos de inversión pública (para algunos sectores)		X	X		X		X	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	
<b>Áreas de Política Incluidas en el Plan</b>																					
1. Tributaria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2. Monetaria y Crediticia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3. Precios y salarios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
4. Comercio exterior	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
5. Agrícola e Industrial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
6. Integración económica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
7. Reforma agraria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

1. Plan actualmente en preparación.
2. Se tienen proyecciones y estrategia de desarrollo a largo plazo.
3. Se elaboró un plan y no se puso en ejecución.
4. El plan se elaboró pero se ejecutó sólo parcialmente.
5. Incluye los planes operativos.
6. Evaluó los países centroamericanos individualmente y en conjunto.

b) Consistencia con los planes de largo plazo

El interés que comienza a despertarse por la programación anual parece entrañar un riesgo del cual han aparecido los primeros síntomas. Tal entusiasmo por los planes anuales y presupuestos por programas en sí, ha llevado a algunos a olvidar que los objetivos y acciones que éstos comprenden tienen que estar enmarcados dentro de orientaciones de largo alcance, precisamente para darle consistencia a las metas y continuidad al proceso de desarrollo. El nacimiento de prácticas operativas en la planificación debe venir a reafirmar este concepto en vez de disminuirlo; unos y otros tipos de planes —de largo y corto término— son complementarios, no sustitutivos.

Con respecto a los presupuestos por programas otro riesgo también tiende a tomar forma. La finalidad de este instrumento es vincular a la planificación todo el proceso presupuestario, de modo que éste no esté expresado sólo en unidades monetarias, sino también en metas físicas que responden a objetivos del plan. La presentación y sobre todo la ejecución y control del presupuesto por programas, supone condiciones en la administración pública, con las que no siempre se cuenta en todos los países.

Aunque esta modalidad presupuestaria no tradicional ha ayudado en algo a racionalizar el gasto público, se advierte la tendencia a agrupar como si fuesen programas los servicios administrativos que están reunidos en secciones o departamentos, con lo cual simplemente se repite la clásica estructura presupuestaria. En otras palabras, se está dando en llamar presupuesto por programas lo que en ocasiones, parcialmente, es un presupuesto convencional con nuevos títulos. Se pierde entonces la novedosa dimensión del primero, consistente en ordenar el gasto público en categorías compatibles con los planes y del mismo lenguaje de éste. Igualmente, ello impide acelerar las fases de ejecución y control del mismo, etapas éstas cuya práctica ha tenido poco lugar en los países considerados.

Dos son apenas los únicos países que no han adoptado la nueva modalidad presupuestaria; empero, la ampliación de su cobertura a las entidades autónomas y la elaboración del presupuesto consolidado para todo el sector público es aún una tarea a realizar por mucho más.

## C. ELEMENTOS AUXILIARES DE LOS PLANES

### 1. La planificación financiera

En materia de planificación financiera, han evolucionado y se elaboran con regularidad otros instrumentos además del presupuesto-programa y de las proyecciones fiscales que contienen algunos planes de largo plazo. Los bancos centrales han tomado entre sus labores cotidianas de investigación el acopio de las estadísticas y la formulación de los presupuestos de balanza de pagos. Normalmente éstos están desvinculados de las proyecciones de amplio alcance del sector externo contenidas en el plan, lo cual —y como es de esperar— inclusive da lugar a discrepancias entre unas y otras cifras. Se hacen necesarias relaciones más estrechas entre bancos centrales y oficinas de planificación —a los diversos niveles— a fin de solventar estos problemas en particular, y asegurar la consistencia de políticas.

Las cuentas financieras de flujo de fondos, que comprenden el conjunto de la economía —y que eventualmente pudieran utilizarse en un presupuesto económico de "cuentas reales y financieras integradas"— no son elaboradas por casi ningún país. Excepcionalmente dos países —Chile y Venezuela— han experimentado progresivamente en este campo, lo que ha sido de gran valor instrumental para promover una coordinación entre política fiscal, monetaria y crediticia, así como para adecuar éstas a los requerimientos de los planes de desarrollo.

### 2. Los modelos utilizados

El conocimiento sobre la estructura económica de los países, que se logra gracias a las etapas de diagnóstico de la planificación, ha permitido la construcción de modelos<sup>1/</sup> de crecimiento económico, algunos más complejos que otros, en todos los países de la región.

---

<sup>1/</sup> Para una discusión sobre modelos matemáticos de crecimiento, véase Ian Tinbergen and Hendricus C Bos, Mathematical Models for Economic Growth, McGraw Hill Book Co., Inc., New York, 1962.

Los generalmente utilizados son de tres tipos: 1) agregativos, que se aplican a toda la economía y estudian como datos globales las variables de producción, consumo, inversión, importaciones y exportaciones; 2) sectoriales, utilizados para determinar los niveles de producción y consumo por sectores económicos; 3) interindustriales, que estudian las relaciones de los sectores productivos entre sí, y entre cada uno de éstos con las otras entidades de la economía en su conjunto. Los modelos de insumo-producto pueden considerarse como una desagregación de los ya mencionados. La Argentina, el Brasil, Costa Rica y Colombia, y más tarde Chile, hicieron un primer intento con este tipo de modelos.

En América Latina la metodología utilizada ha seguido de cerca las recomendaciones de la CEPAL<sup>1/</sup> y ha comprendido las siguientes etapas: diagnóstico de la economía; proyecciones de los principales agregados económicos basados en las relaciones producto-capital e ingreso-ahorro de las exportaciones en forma autónoma, y de las importaciones frecuentemente en función del ingreso y de la inversión planeadas; de la producción agropecuaria, manufacturera, minera y de servicios; estimación de las necesidades de financiamiento externo; análisis de la consistencia de las proyecciones globales y sectoriales y ajustes de las mismas.

En los programas hasta ahora preparados se ha utilizado la mayoría de estas variables, pero en pocos casos ha sido integrada la totalidad de las mismas en los modelos y programas, y en contadas ocasiones se ha refinado el análisis para presentar matrices de insumo-producto.

### 3. Estadísticas básicas

Un obstáculo importante a la elaboración de planes radica en la escasez e imperfecciones de las estadísticas básicas. Las medidas de política económica en la formulación y evaluación de sus efectos requieren estimaciones cuantitativas, pudiendo llegarse a errores considerables cuando

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Analysis and Projections on Economic Development, Documento UN/1955/IIG2, Santiago de Chile, 1955.

los datos son inadecuados para calcular las variables estratégicas.<sup>1/</sup> No se han establecido patrones eficaces —o difundido lo suficiente— para que puedan ser utilizados como guía en las labores de quienes suministran los datos, ni se ha extendido en el sistema una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión, evaluación y control periódico de los planes. Falta, además, una preparación continua de indicadores que permitan seguir la evolución económica de corto plazo. Por otra parte, la calidad y cantidad de los datos se alejan mucho del ideal, y los diferentes servicios estadísticos no están suficientemente coordinados, encontrándose a menudo que la información disponible se refiere a períodos demasiado lejanos, por lo que no puede servir de base a la programación económica y financiera.

La limitación de las estadísticas básicas ha hecho que la elaboración de cuentas nacionales se dificulte.<sup>2/</sup> A este problema se debe en parte que los departamentos de cuentas nacionales hayan sido ubicados en diferentes lugares y que simultáneamente existan dos cálculos. En la Argentina, el Perú y Venezuela, las cuentas son estimadas a la vez por el Banco Central y el organismo de planificación. En Bolivia y Chile la unidad de cuentas nacionales está dentro de la entidad planificadora; en Panamá y Trinidad y Tobago se halla en el Departamento de Estadísticas, mientras que en el Brasil está situada como parte de una institución separada.

Debe notarse, sin embargo, que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo considerable para el mejoramiento de los métodos estadísticos, al igual que para la centralización de la recolección y análisis de los datos. La reorganización de los actuales centros que producen información

---

<sup>1/</sup> Para una discusión de los datos necesarios para modelos macro-económicos de desarrollo, véase United Nations Economic Commission for Asia in the Far East Program and Techniques for Economic Development, Bangkok, 1961, Chapter 4 and 6.

<sup>2/</sup> Muchos países latinoamericanos usan el sistema de Cuentas Nacionales propuesto por las Naciones Unidas. Estado Actual de las Estadísticas de Cuentas Nacionales en los Países Latinoamericanos y sus Principales Problemas. (ST/ECLA/Conf.22/1-3), documento presentado por la CEPAL al Grupo de Trabajo sobre Cuentas Nacionales, Santiago de Chile, Nov. 1965.

estadística primaria, así como la creación de otros nuevos que utilizan computadoras electrónicas ha sido frecuente. En Colombia, Costa Rica y Venezuela por ejemplo, se han aplicado recientes métodos de elaboración de cifras. En Venezuela y otros países se han llevado a cabo encuestas diversas (industria, consumo de alimentos, etc.) para obtener tipos de datos más desglosados y útiles para las proyecciones de los planes.

#### 4. Proyectos

La generación de proyectos es uno de los puntos más débiles de la planificación latinoamericana. Su identificación, evaluación, promoción y ejecución están estrechamente ligadas con las reformas administrativas necesarias para el establecimiento de un sistema de planificación efectivo. A menudo se nota la escasez de un número suficiente de proyectos concretos, con estudios de viabilidad técnica, para alcanzar las metas previstas en los programas, a la vez que de organismos capaces de formularlos y ejecutarlos.

Por ello resulta necesario, además de la confección de datos e investigaciones concretas, la realización de un inventario de proyectos en curso. Estos a veces son vagos y no se presentan en la forma deseable para ser aceptados por las agencias de financiamiento externo. En muchas oportunidades se debe a la falta de claridad y definición de los objetivos y de la política del plan, lo cual dificulta que los proyectos respondan a las metas de inversión que éste contiene. La planificación exige, por otra parte, una adecuada coherencia entre los proyectos y los programas, de forma tal que se tengan en cuenta sus efectos sobre el conjunto de la economía.

La promoción y ejecución de los proyectos constituyen elementos concretos en el proceso de planificación. En estas últimas etapas se hace necesaria una completa integración entre la preparación y la administración de ellos. Sólo en muy raras oportunidades se han tratado estos aspectos en los planes de desarrollo. En el Plan Agropecuario del Uruguay, por ejemplo, se analiza con detenimiento la organización administrativa y los calendarios de tareas para la ejecución de los proyectos de investigación de recursos

/naturales y

naturales y de conservación de suelos. El Paraguay elaboró en 1966 un estudio sobre el Proyecto de Consolidación Regional del Este, que contiene un diagnóstico y un programa para el Instituto de Bienestar Rural (IBR), especificando claramente el personal técnico, los recursos financieros locales e internacionales y la forma en que los principales procedimientos administrativos deben ser ejecutados.

## Capítulo II

### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACION

#### A. ADAPTACION DE LA ADMINISTRACION A LA PLANIFICACION

A objeto de poner en ejecución los planes de desarrollo, los países han creado diversos organismos públicos e introducido instrumentos y prácticas que tienden a constituir "sistemas de planificación".

Tales elementos nuevos se han incrustado en la estructura administrativa existente en América Latina, haciendo distintos tipos de ajustes en las maquinarias del pasado, los que hasta ahora no han sido suficientes para adaptarla plenamente al proceso de planificación. En los años de las experiencias vividas en ese terreno se ha recorrido un camino de mejoramientos organizativos, en cuyos avances se encuentran: la creación de las oficinas centrales, sectoriales y regionales; la constitución de consejos y comités y medios de comunicación entre sí, y con las entidades y grupos del aparato estatal, así como —en mucho menor grado— entre aquéllos y el sector privado.

Esta organización confecciona los mecanismos de orientación (plan a largo plazo), de operación y decisión inmediata (plan operativo y presupuesto) y de "implementación" (conjunto de medidas de política). Con la totalidad de instituciones, instrumentos y procedimientos citados, aspiran los países a alcanzar eventualmente "sistemas de planificación", cuya plena creación y funcionamiento es labor de largo plazo que implica importantes cambios adicionales en las organizaciones administrativas y políticas del Estado que han de operar esos sistemas.<sup>1/</sup>

La buena marcha de los mismos presupone una ágil, moderna y eficiente estructura gubernamental que significa, a su vez, adecuados procedimientos

---

<sup>1/</sup> Lo anterior sugiere un campo importante de investigación de la ciencia política, a fin de analizar los cambios requeridos del andamiaje burocrático y político del estado, para adaptarlo al funcionamiento de la planificación.

administrativos de selección, capacitación y regímenes de mérito del personal (servicio civil) que han sido puestos en práctica en pocos países.

Así, pues, verdaderos y completos "sistemas de planificación" no aparecen aún en América Latina, pero a la luz de su complejidad y de los avances que se han logrado hay razón para no ser del todo pesimista sobre su futura implantación.

El presente capítulo está destinado a describir globalmente la situación actual de los organismos de planificación, algunos de sus instrumentos, las relaciones con el sector privado y las reformas administrativas realizadas.

## B. LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION

### 1. Oficinas Centrales

Actualmente todos los países, excepto México, cuentan con un organismo central de planificación, que en menor o mayor grado participan en la determinación de la estrategia del desarrollo.

En Brasil y en Trinidad y Tobago se ha querido dar la máxima jerarquía a esta función creando un Ministerio de Planificación, y aunque pudiese haber criterios divergentes en cuanto a esta ubicación, no hay duda que ella indica la alta prioridad que ambos gobiernos confieren a esta labor. En los restantes países, menos Nicaragua, México y República Dominicana, la oficina central está situada a nivel de la Presidencia de la República. La función en el primer país está a cargo de un departamento del Ministerio de Economía, en el segundo le ha sido encomendada a una Comisión Intersecretarial —Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público— y en el tercero corresponde a un departamento del Secretariado Técnico de la Presidencia.

Cabe destacar como aspecto positivo que ha contribuido al fortalecimiento de esas entidades, la asignación de otras tareas aparte de las de programación propiamente dichas, pues varias de ellas participan ahora en la coordinación de la asistencia técnica y la cooperación financiera que se recibe del exterior. Por otra parte, casi todas colaboran con diversa

/intensidad en

intensidad en la preparación del presupuesto por programas. Existe además la tendencia creciente a considerar entre sus responsabilidades la tarea de planear, promover o dirigir la modernización administrativa. Tal es el caso de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, Honduras, el Paraguay, la República Dominicana, el Uruguay, Trinidad y Tobago y Venezuela.

## 2. Consejos de Planificación

La tarea básica que cubre el proceso de planificación consiste en definir las mejores alternativas de la estrategia de desarrollo, las cuales naturalmente deben ser objeto de discusión entre dirigentes y técnicos.

En las páginas posteriores se menciona el peligro que significa la insuficiente participación de las autoridades políticas en el proceso de planificación, lo que da lugar a que en ciertos casos los planes reflejen solamente la opinión técnica de los expertos, sin que representen verdaderas propuestas políticas que gocen de respaldo para su ejecución.

Para satisfacer esta necesidad de comunicación se ha acudido a la instauración de consejos o comités compuestos por elevados ejecutivos de la política, en los cuales el órgano de planificación regularmente actúa como secretaría técnica.

Este procedimiento permite incorporar a los dirigentes en el proceso de elaboración de planes y compromete su reconocimiento y apoyo a las etapas subsiguientes, juntando en esta forma el mecanismo de decisión con el de planificación, con resultados altamente beneficiosos para el sistema.

La participación de diversos organismos claves en la política de desarrollo —bancos centrales, corporaciones de fomento, etc.— a través de sus representantes en los mencionados consejos, se ha considerado fundamental no sólo para lograr la aceptación del plan, sino para contar asimismo con su aporte técnico y sus puntos de vista en cuanto a la viabilidad de éste.

Con excepción de cinco, en todos los países del área funcionan consejos de planificación. En cuatro sólo participan funcionarios del gobierno central, tomando el carácter de gabinetes económicos, y en otros cinco se incluyen también entidades autónomas; en el resto además de las anteriores instituciones se da representación al sector privado (véase el Cuadro 2).

/El funcionamiento

El funcionamiento de estos consejos de planificación ha logrado, en muchos casos, cierto grado de consistencia de los diferentes componentes de la política económica.

### 3. Oficinas Sectoriales

Condición indispensable para establecer un "sistema de planificación" es la existencia de unidades de planificación sectoriales debidamente coordinadas e integradas con el organismo central. La generalidad de los países de América Latina han instituido esas dependencias en los ministerios y entes autónomos, lo cual en sí no asegura que opere eficientemente el mecanismo, pues para ello se requiere que estas oficinas tengan adecuados canales de comunicación con la central y enmarquen sus labores dentro de su plan global.

Cuadro 2

## CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	CHILE	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERU	REPUBLICA DOMINICANA	TRINIDAD Y TOBAGO	URUGUAY	VENEZUELA
<b>A. Nivel de la Oficina Central de Planificación</b>																				
1. Presidencia de la República	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X			X	X
2. Ministerio			X															X		
3. Departamento de un Ministerio o Secretaría Técnica		X										X					X			
<b>B. Composición del Consejo de Planificación</b>																				
1. Gabinete Económico							X					X				X	X			
2. Ministros de Desarrollo y Principales Entes Autónomos	X			X			X		X				X		X					
3. Representantes Sector Privado, además de los del Sector Público		X						X			X									X
4. No existe Consejo			X		X	X						X		X				X		
<b>C. Funciones de la Oficina Central de Planificación</b>																				
1. Coordinación de la Asistencia Técnica Extranjera	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X
2. Coordinación de la Asistencia Financiera Extranjera	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X
3. Formulación del Presupuesto por Programa		X	X		X										X	X	X	X	X	X
4. Reforma Administrativa		X	X	X	X					X	X				X	X	X	X	X	X
<b>D. Oficinas Sectoriales de Planificación</b>																				
1. En las principales reparticiones del sector público	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X		X		X			X
2. Sólo en las principales reparticiones del Gobierno Central		X					X			X				X		X		X		
<b>E. Coordinación Oficina Central-Oficinas Sectoriales de Planificación</b>																				
1. Los planes los hacen las oficinas sectoriales bajo lineamientos dados por la Oficina Central	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X				X	X			X
2. Los planes los hacen las oficinas sectoriales, sólo se informa a la Oficina Central													X	X						
3. Los planes sectoriales los hace la Oficina Central							X		X						X			X	X	
<b>F. Planificación Regional</b>																				
1. Se hace conjuntamente de acuerdo a un sistema de planificación regional	X					X														
2. Se hace a nivel de la Oficina Central de Planificación							X	X							X				X	

CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES... (conclusión)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	CHILE	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERU	REPUBLICA DOMINICANA	TRINIDAD Y TOBAGO	URUGUAY	VENEZUELA
3. Se hace en las regiones. Existe precaria coordinación con Oficina Central de Planificación			X								1	X	1	1	1	X	1			X
<b>G. Participación del Sector Privado en el Proceso de Planificación</b>																				
1. Participa activamente y en forma institucionalizada							1	1	X		X					X		X		X
2. Existe comunicación entre planificación y algunos sectores privados	X	X	X	X	X	X	1	X		X		X	X	X	X				X	
<b>H. Información</b>																				
1. Se hace divulgación general sobre los planes	X	1	X	1	1	1	1	X	1	1		X	1	1	1	X	1	X	X	X
2. Se informa sólo a ciertos sectores		X		X	X	X	X		X	X	X		X	X	X		X			X
<b>I. Presupuesto por Programas</b>																				
1. Existe para el gobierno central							X		X								X	X	X	X
2. Existe además para algunos entes autónomos	X	X	X	X	X	X		X		1	X	X		X	X	X	X	X	X	X

1. Comisión intersecretarial.
2. Ministros o sus representantes.
3. El presupuesto se elabora conjuntamente con Ministerio de Planificación y Ministerio de Hacienda.
4. El presupuesto lo elabora el Ministerio de Hacienda con la colaboración de la Oficina de Planificación.

Por motivos administrativos y políticos, y especialmente en ausencia de planes nacionales, en varias oportunidades la planificación sectorial se hace bastante desligada de la global, funcionando así un patrón similar al existente antes de 1961, en que sólo aparecían programas parciales en determinadas actividades económicas. En contraste con el pasado, ahora las técnicas han sido mejoradas, se tienen más en cuenta las interrelaciones con proyectos de otras ramas y se utiliza con más frecuencia la orientación macroeconómica.

Muchas de las disposiciones legales y de los modelos teóricos de organización de la planificación establecen que los planes sectoriales deberán ser formulados por las respectivas divisiones administrativas, bajo lineamientos de la oficina central. El problema en la práctica es que esta entidad, en los países donde no existe un plan en vigencia, tiene bases muy limitadas para trazar pautas a las oficinas sectoriales, las cuales terminan por desarrollar su labor dentro de su propio criterio, sin directrices por parte de aquélla.

En varios países los planes sectoriales son hechos directamente por las oficinas nacionales de planificación, con lo cual pueden surgir problemas en la coherencia de políticas.

#### 4. Oficinas Regionales

Los programas de desarrollo económico de la América Latina presentan mínimos aspectos en cuanto a la programación regional. Las metas de producción e inversión se expresan en términos nacionales, no haciendo referencia a la contribución que corresponde en éstas a las distintas zonas del país.

Sin la existencia de objetivos regionales no es posible localizar la asignación espacial de los recursos, ni darle sentido de participación en el plan a las regiones, divisiones político-administrativas o a las comunidades.

Es esencial, por lo tanto, que los aspectos cuantitativos del plan (proyecciones de producción, inversiones, consumo, recursos naturales y humanos) sean desglosados por las diversas zonas económicas, lo cual es otro ángulo del problema de grado de detalle de la programación.

A las anteriores consideraciones se suma la necesidad de contar con herramientas para promover deliberadamente el fomento de áreas de menor desarrollo, o crear los "polos de crecimiento" que aconseja la racionalidad económica o simplemente la conveniencia política.

Una red de oficinas auxiliares de planificación esparcidas en el país y trabajando en estrecha vinculación con el órgano central debe formular, dentro del marco del plan nacional, la versión regional de éste. El número de entidades que se establezcan, la utilización de organismos ya existentes para llenar esa función, el grado de coordinación con la oficina central y el alcance de sus responsabilidades, son aspectos que están condicionados en cada país por factores como la extensión territorial, su organización jurídico-administrativa y las prioridades económicas o políticas para el fomento de determinadas áreas.

Igualmente forman parte del sistema, en singular ubicación administrativa, según el caso, las instituciones o bancos de fomento regionales, que no sólo tienen la responsabilidad de preparar planes y proyectos, sino también de ejecutarlos.

Un inventario sobre la programación regional en América Latina muestra que esta característica es una de las más débiles en los "sistemas de planificación". Empero, excepcionalmente, se notan avances alentadores.<sup>1/</sup>

Por disposición legal Chile ha instaurado mecanismos de programación regional con participación de la oficina central, siendo el primer país que logra perfeccionar un instrumento de planificación que cuantitativamente relaciona las variables sectoriales y regionales en términos de producción e inversión.

En la Argentina las entidades de esta índole funcionan bajo la dirección del Presidente de la República a través de CONADE.

El Brasil cuenta con una vasta estructura de superintendencias de desarrollo regional, que a pesar de ser organismos federales, no articulan totalmente su labor con el Ministerio de Planificación. Los estados tienen además oficinas planificadoras.

---

<sup>1/</sup> Sobre el particular véase en el Capítulo IV de este estudio los resúmenes correspondientes a la Argentina, el Brasil, Chile, México y Venezuela.

México posee diversas comisiones destinadas al fomento regional, principalmente de cuencas y ríos. Ha sido efectuada una investigación que divide el territorio nacional en ocho grandes zonas, comprendiendo setenta subdivisiones socioeconómicas.

En Venezuela hay varias corporaciones de desarrollo regional, cuya autonomía y coordinación con CORDIPLAN presenta diversos niveles.

En el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay la entidad central recibe poca complementación a nivel geográfico. Los demás países han hecho escasos esfuerzos en esta materia, sin afrontar en forma sistemática el problema del desarrollo regional.

## C. LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. Presupuesto por Programas

El presupuesto por programas, cuando cubre todo el sector público y se prepara en función de los objetivos y prioridades de un plan de desarrollo, constituye un efectivo instrumento de planificación de corto plazo. A la vez, puede ser un medio de ejecución y control de una parte del plan y una magnífica fuente de información para el planeamiento de la reforma administrativa.

La necesidad de complementar los planes con instrumentos operativos de corto plazo, dio lugar a que la mayoría de los países latinoamericanos se preocupara por adoptar la nueva técnica de presupuesto por programas, como un procedimiento eficaz para lograr una asignación más adecuada de los recursos públicos. Casi ningún otro cambio en la administración ha sido aceptado tan rápidamente y en forma tan generalizada como lo fue el presupuesto por programas.

Los primeros esfuerzos en el uso de estas técnicas fueron hechos por Colombia, en 1959. Luego siguieron Bolivia en 1961; Venezuela en 1962; el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Paraguay (a nivel regional) en 1963; Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay en 1964; la Argentina en 1966 y Chile en 1967. De modo que actualmente la mayor parte de los países latinoamericanos están operando un sistema de presupuesto por programas en el Gobierno central, habiéndolo extendido muchos de ellos a algunas de las principales instituciones descentralizadas. Sin embargo, ninguno de éstos cuenta con presupuesto consolidado para todo el sector público.

Aunque casi siempre el presupuesto es preparado por el ministerio de hacienda, generalmente el organismo de planificación participa directa o indirectamente en el proceso de su elaboración, lo cual ha coadyuvado a la coordinación entre estas dos actividades.

/Si cabe

Si cabe señalar que los adelantos logrados en varios países en la aplicación de las nuevas técnicas de presupuesto se refieren sólo a la etapa inicial del proceso de preparación y aprobación, pero muy pocos se han preocupado por su adecuada ejecución y control.

No obstante, el hecho de que el presupuesto por programas en muchos países todavía no satisface todos los requerimientos técnicos, especialmente en cuanto a su función dentro de un "sistema de planificación", su adopción ha traído positivos beneficios a la organización estatal. En primer lugar, la aplicación de nuevos criterios de análisis y ordenamiento de la información usada en la elaboración del presupuesto ha hecho relucir una serie de duplicaciones, incongruencias y necesidades de cambio en la administración pública, que han dado origen a reformas y mejoras en su eficiencia y, en cierto grado, contribuido a una mayor racionalización del gasto público.

La aplicación del sistema ha permitido, igualmente, el entrenamiento de personal en las nuevas técnicas y la creación de una actividad planificadora en diferentes niveles de la esfera gubernamental, que desde luego contribuye a la consolidación de los sistemas de planificación.

## 2. Administración de personal

El éxito del sistema de planificación está sujeto en gran medida al personal que en el sector público tiene bajo su responsabilidad la ejecución de las distintas funciones del estado. Esto hace indispensable que los organismos públicos cuenten con personal calificado como requisito esencial para cumplir sus objetivos.

A ese fin se requiere el uso de métodos adecuados para el reclutamiento y la selección de empleados, complementados con programas de adiestramiento en servicio. Estos esfuerzos son inefectivos si no funcionan bajo un sistema de méritos, que fomente y asegure una carrera administrativa como garantía del equilibrio entre la política y la administración.

Pese a que en todos los países hay diversos grupos interesados en el mejoramiento de la administración de personal mediante la aplicación de los anteriores principios, este campo ha sido uno de los más difíciles de abordar en el esfuerzo de perfeccionamiento de la rama pública.

/La existencia

La existencia de leyes de carrera administrativa en América Latina no es un índice de la situación real en cuanto a la aplicación de un sistema de méritos, ya que de la ley a la ejecución práctica surge un abismo difícil de superar. Casi todos los países tienen legislación sobre personal, pero sólo en muy pocos puede considerarse que opere un servicio civil, el cual en ningún caso abarca todo el sector público.

Se vienen haciendo esfuerzos, tanto en los países como a través de programas de nivel interamericano, para el adiestramiento de los empleados públicos. Asimismo durante los últimos años se ha preparado al personal para las nuevas técnicas relacionadas con la administración de desarrollo económico tales como planificación, presupuesto, preparación y evaluación de proyectos, contabilidad financiera, administración fiscal y tributaria y otras especialidades de la vida pública. También los organismos internacionales han jugado un papel fundamental en la enseñanza en estos campos.

Puede afirmarse que las posibilidades de entrenamiento del personal público son ahora mejores que en el pasado, pero todavía subsisten áreas en las cuales se precisan esfuerzos mayores, como sucede en la capacitación de supervisores de nivel medio y superior, y en la formación de subprofesionales (paramédicos, técnicos agrícolas, vistas de aduana, topógrafos, auxiliares de otras profesiones, etc.).

### 3. Reforma administrativa

Los gobiernos latinoamericanos han venido propiciando reformas administrativas con el doble propósito de racionalizar gastos públicos y, al mismo tiempo, adaptar la maquinaria administrativa al cumplimiento de nuevas funciones surgidas de una más directa participación del estado en la promoción del desarrollo y el bienestar social. Ultimamente también se ha tomado en cuenta la necesidad de ajustar la administración a los requerimientos de la planificación.

Al presente se cuenta con departamentos encargados de los programas de mejoramiento administrativo en todos los países de la región. La mayoría han sido situados dentro de la dirección de presupuesto de un ministerio de

/hacienda o de

hacienda o de finanzas, ubicación que responde al enfoque inicial dado a esta tarea considerada anteriormente sólo como un medio de reducción de costos a través de cambios en los procedimientos de trabajo.

En otros países las labores de reforma son de asesoría al más alto nivel ejecutivo, y dependen directamente del Presidente de la República. Tal es el caso de Colombia, México y Venezuela.

En el Brasil, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay las funciones han sido asignadas al organismo central de planificación, lo cual parece conveniente para alcanzar estrecha coordinación entre la reforma administrativa y los planes de desarrollo.

Independientemente del lugar en que se halle la oficina encargada de mejorar la estructura gubernamental, se nota en algunos países una saludable tendencia a ligar estas actividades con el proceso de planificación. Por ejemplo, Bolivia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y el Uruguay en sus planes de desarrollo económico han dedicado capítulos expresos a la reforma administrativa. En éstos generalmente se incluye un diagnóstico sobre los principales aspectos burocráticos que están dificultando el proceso de desarrollo. Igualmente se plantea una serie de cambios en los servicios públicos estratégicos para la ejecución de planes, así como otros de índole institucional necesarios al logro de una más efectiva acción del gobierno en su labor de promoción del desarrollo.

Los programas de reforma administrativa en ciertos casos no han sido totalmente ligados con el proceso de planificación.

#### D. EL SECTOR PRIVADO EN LA PLANIFICACION

##### 1. Participación en la formulación y ejecución de planes

La participación del sector privado en el proceso de planificación es de vital importancia para el éxito del mismo. Resalta fácilmente esta necesidad si se considera que corresponde a la iniciativa particular llevar a cabo una gran proporción de las inversiones contempladas en los planes, así como la movilización de los recursos humanos, físicos y financieros requeridos

/para alcanzar

para alcanzar las metas de producción. En la elaboración del programa económico no es frecuente que se consulte a los sectores directamente interesados, como son los empresarios, importadores, exportadores, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Las fallas de muchos planes que se elaboraron en el aislamiento llevaron a varios países a la convicción de que debe hacerse participar a los diversos grupos sociales no solamente en la ejecución de los mismos, sino también en las etapas previas de preparación. La institucionalización de "comités" en donde se establezca una confrontación de grupos de presión, facilita de esta manera una más real evaluación de las posibilidades de producción, inversión y medidas que contempla el plan.

En general tanto a nivel empresarial como en círculos gubernamentales no parece haber un concepto claro en cuanto al significado de la participación del sector privado en la planificación.<sup>1/</sup> Para algunos consiste en brindarle información, sin esperar ni considerar sus reacciones. Para otros representa solamente una consulta, sin compromiso de tomar en cuenta su opinión. Un tercer y más completo concepto implica colaboración y corresponsabilidad en cuanto a las acciones que se tomen. Este último se podría llamar "participación activa" y requiere institucionalización y permanencia.

En cinco países el sector privado tiene alguna actuación en el proceso de planificación. Tal es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, el Perú y Venezuela, donde hay representación permanente de grupos económicos particulares en los organismos de planificación, y además se consultan con éstos algunos planes sectoriales. En el resto no hay un mecanismo que garantice la intervención de la iniciativa privada, pero en algunos se atiende el criterio de grupos que personifican determinadas actividades productivas, especialmente en relación con los respectivos programas sectoriales. Lo anterior muestra que en la mayoría de los países no se dispone

---

<sup>1/</sup> Según la encuesta realizada por la Unidad de Administración Pública de la OEA publicada bajo el título Participación del Sector Privado en el Proceso de Planificación del Desarrollo Económico y Social en América Latina. UP.G. 16-18, 25 Nov. 1968.

de un procedimiento que en forma sistemática permita contar con la contribución de las asociaciones empresariales, laborales y profesionales y a la vez, evaluar sus posibles reacciones ante ciertas medidas.

Tal deficiencia no puede atribuirse exclusivamente al sector gubernamental, ya que el privado presenta con frecuencia disociaciones internas que reflejan conflictos de intereses e impiden una acción conjunta ante los problemas de desarrollo.

## 2. Información sobre la Planificación

Es importante tener un sistema de información pública que propicie la participación de la sociedad en la ejecución del plan e incremente el conocimiento y apoyo al mismo. La corriente de comunicaciones a través de un buen sistema de planificación proporcionaría una base para que el sector público tomara decisiones administrativas y para que el privado canalice sus recursos conforme los lineamientos del plan. La carencia de medios de información, combinada con la escasez de adecuados indicadores a corto plazo, dificulta grandemente determinaciones que el sector privado pueda tomar, sobre todo cuando el mecanismo de mercado se ve influido por las políticas gubernamentales.

Se observa que muchas de las estadísticas no llegan al público con prontitud, ni son de la calidad deseable. Además, no es usual que se brinden datos específicos sobre antecedentes, ni detalles de los planes de desarrollo económico.

En el Uruguay se ha hecho una divulgación completa del plan. Argentina, Brasil, El Salvador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela han organizado medios de difusión de objetivos, programas y medidas económicas. Corrientemente se da información a ciertos sectores sobre los planes íntimamente relacionados con éstos, pero no del panorama general de la economía. Tampoco aparecen versiones populares del plan que en términos gráficos y sencillos den una explicación sobre sus alcances. Este tipo de publicaciones sería un medio certero de hacer llegar a todas las capas de la población los objetivos del mismo.

/En síntesis

En síntesis puede decirse que en el campo de la información y divulgación, la situación en América Latina aparece desfavorable. Aunque la esfera gubernamental ha demostrado buena disposición en brindar conocimientos sobre sus planes, la comunicación que sobre el particular se da al público es incompleta, esporádica, y a veces de utilidad limitada, reduciendo las posibilidades de éxito en la ejecución de los planes.

### Capítulo III

#### INFLUENCIA DE LA PLANIFICACION EN LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

##### A. ASESORIA DE LA PLANIFICACION A LOS EJECUTIVOS DE LA POLITICA

La planificación económica ha sido entronizada en los gobiernos con el ánimo de lograr un método de racionalización y coordinación que haga eficaz la política de desarrollo. Por tanto, la ejecución exitosa de un plan presupone la existencia de fuertes nexos de comunicación entre las oficinas de programación y todo el mecanismo estatal que adopta las decisiones de acción inmediata.

Ya se ha hecho referencia a lo reducida que en general ha sido en la América Latina la influencia por parte de los órganos de planificación, deficiencia que ha erosionado en algo su propio prestigio. Durante varios años muchas de las oficinas limitaron sus tareas a los aspectos técnicos de diagnóstico y formulación del plan, sin que las política recomendadas en éste gravitasen de modo importante sobre las actividades de las dependencias e instituciones estatales, o incidieran indicativamente en las inversiones del sector privado.

Al buscar las causas de este problema, se encuentra que tiene sus raíces en un intrincado y hondo complejo de factores que van desde la estructura y las condiciones económicas prevalecientes, las características sociológicas, la composición del poder político y la organización administrativa que ese orden de cosas ha configurado, hasta la personalidad misma y grado de autoridad del director de planificación.

No es objeto del presente trabajo analizar esas profundas causas,<sup>1/</sup> sino más bien revisar brevemente un grupo de problemas concretos claramente

---

<sup>1/</sup> Para un análisis de esas causas, léase Discusiones sobre Planificación, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, Editores S. A. México, 1966.

/perceptibles, que

perceptibles, que como consecuencia de aquellos factores condiciona el ambiente en que se desenvuelve la planificación y el papel que ésta juega en la conducción de la política social y económica.

Este conjunto de obstáculos presenta de país a país facetas y grados disímiles en su intensidad y en sus componentes, determinando diversas formas de vinculación entre la planificación y las autoridades públicas. A objeto de su análisis podrían agruparse esos problemas en: 1) apoyo político a la planificación; 2) el detalle y claridad de los planes; 3) nivel de avance y naturaleza de la administración, y dentro de ésta la amplitud e institucionalización de la programación sectorial y regional; 4) participación de la actividad privada y de los grupos de opinión.

#### 1. El apoyo político a la planificación

##### a) Disociación entre planes y política

Las oficinas de planificación surgieron a la vida institucional caracterizadas por un apoyo que las autoridades políticas circunscribieron exclusivamente a la formulación del plan en sí. No se concibió, en sus primeros años de existencia la creación de todo un "sistema nacional de planificación" injertado en las diversas ramas de la administración pública; tampoco se desarrollaron los instrumentos adicionales al plan de largo plazo ni se establecieron las relaciones necesarias para saltar a la etapa práctica de la ejecución de éste. Las oficinas se sumieron en los aspectos formales de la confección del programa, desvinculándose de los ejecutivos de la política y sin recibir orientaciones sobre metas por parte de quienes tenían la responsabilidad de resolución inmediata en aspectos concretos.

Esta disociación entre planes y políticas --cuya generalización abarca una amplia gama de situaciones nacionales-- frecuentemente acarreó, después de un lapso, uno de dos casos: que se dejara a la oficina de planificación laborando aisladamente sobre una materia cuyos frutos requerían de un largo tiempo para madurar, y cuyo peso en las decisiones era mínimo, o que, como reacción a esa ineffectividad práctica se les encomendaban las más variadas responsabilidades de tipo puramente administrativas. Ambas modalidades,

/propias del

propias del período subsiguiente al entusiasmo inicial de la planificación han sido superadas en medida importante, si bien quedan patentes algunos de esos rasgos.

Actualmente aparecen formas y niveles distintos de respaldo a la planificación. Debe recordarse que la mayoría de las oficinas encargadas de esas tareas nacieron con vigor, dotadas de recursos materiales y humanos relativamente satisfactorios y en posición cercana a los centros de decisión gubernamental. Con el tiempo algunas de ellas tuvieron épocas de crisis y éxodo de personal, que limitó sustancialmente sus posibilidades de acción por un período. En una tercera etapa ya reciente, varias de éstas han sido revitalizadas no sólo en sus aspectos de personal, sino también con nuevas atribuciones que las han puesto más en contacto con los mecanismos administrativos de ejecución. (Colombia ejemplifica este caso).

En el sector de las que experimentaron esa crisis algunas no han podido recuperarse, y al presente su capacidad asesora y participación en el diseño de políticas es muy leve. (República Dominicana tiende a aproximarse a esta categoría).

De los organismos que desde su origen aparecieron con poder de asesoría y comunicación con las entidades públicas, varios han mantenido e incluso fortalecido esa posición (al menos el Brasil, El Salvador, Trinidad y Tobago y Venezuela simbolizan esta situación).

Por otra parte, las pocas oficinas de planificación que iniciaron sus labores en condiciones precarias respecto al resto del sector público, han mantenido su debilidad original (Nicaragua, Guatemala, etc.) aunque uno o dos se han visto robustecidas legalmente y en sus funciones prácticas (el Uruguay).

México, que constituye un caso particular en sus actividades de programación, se trata con detalle en el Capítulo próximo. En la Argentina el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Secretaría Técnica, en virtud de su elevado nivel político y técnico, juegan un papel importante en la coordinación de las medidas económicas; sin embargo, sus labores propiamente de planificación presentan aún vacíos dignos de consideración. Los dos

/países han

países han puesto poco énfasis en los aspectos formales de la programación global, pero muestran resultados bastante efectivos en sus planes parciales y regionales.

b) El diálogo entre políticos y técnicos

Dos formas de apoyo deben distinguirse al hablar de respaldo político y nivel de influencia de la planificación. Una es el funcionamiento del propio sistema: oficina central, sectoriales, regionales; y sus relaciones con la administración, principalmente unidades de presupuesto, ministerios de desarrollo y bancos centrales y de fomento. La otra clase de apoyo se refiere a la decisión respecto de las medidas y reformas que se derivan del plan. Ambas formas han presentado serias fallas, pero también algunos adelantos. La primera consulta aspectos técnicos, operativos y administrativos que componen "un sistema de planificación". El segundo tipo de soporte si bien está condicionado por la filosofía política de quienes tienen el poder, y por las posibilidades de viabilidad que le encuentren a las medidas, también lo determina el conocimiento que las autoridades ejecutivas tengan del plan.

Se encuentra muchas veces que la falta de respaldo es originada en la ausencia del diálogo entre los técnicos y los políticos. Estos al no recibir información y desconocer los alcances del plan, pierden interés en el mismo y tienden inclusive a sustraerle apoyo a las medidas sobre cuya justificación no están bien enterados. El cuadro aún se torna más difícil si tales medidas encuentran resistencia de sectores afectados, que a su vez presionan a los grupos de poder político.

Esa escasa comunicación entre quienes deben decidir y ejecutar (políticos) y los que diseñan metas y medidas (técnicos), es de mutua responsabilidad, y puede calificarse como una manifestación más del problema entre especialistas y generalistas, sobre el cual se ha discutido desde tiempos antiguos.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Sobre el particular léase, Specialists and Generalists, A Selection of Readings, compiled by the Subcommittee on National Security and International Operations, Committee on Government Operations, United States Senate, Nov., 1968.

La ubicación de las oficinas de planificación al nivel de la presidencia, así como la existencia de consejos que armonicen las acciones gubernamentales —con la participación del jefe de gobierno— ha contribuido mucho a poner en contacto los criterios de los técnicos con los ejecutivos. Sin embargo, esos comités no están extendidos en todos los países y su actuación no siempre es permanente; además el diálogo no sólo debe tener lugar a ese nivel, sino alcanzar otros planos en la administración y cuerpos políticos, de modo que se establezcan conductos de fácil comunicación entre éstos y los centros de planificación, promoviendo así la participación de los dirigentes en el proceso de planeamiento. Por cierto que las comisiones interinstitucionales que coordinan medidas a nivel sectorial (comités fiscales, monetarios, agrícolas, etc.) en algo llenan ese vacío, aunque no son comunes a todos los países.

c) El papel del Poder Legislativo

Las asambleas legislativas también han quedado generalmente al margen de participar en la planificación.<sup>1/</sup> Su intervención se ha limitado a conocer y aprobar el presupuesto por programas, a pesar de que el énfasis y la discusión se centran sobre el presupuesto tradicional, clasificado por reparticiones administrativas. A diferencia de los países de Europa Occidental, donde los parlamentos deliberan o al menos conocen de los objetivos y medidas del plan, en América Latina esos nexos con la oficina de planificación son excepcionales y aparecen sólo cuando ésta confecciona el citado documento.

Como órgano auxiliar de los congresos, las contralorías generales tampoco han presentado vigorosas conexiones con la programación, sus contactos esporádicos se concretan a aspectos presupuestarios y del control

---

<sup>1/</sup> El Ecuador es un caso especial al respecto. De conformidad con lo establecido en la nueva Constitución del Ecuador, los planes nacionales de desarrollo preparados por la Junta de Planificación y Coordinación son presentados al Poder Ejecutivo, el cual una vez que los aprueba debe someterlos a la ratificación del Senado. Ello le da a los planes fuerza de ley, haciéndolo obligatorios para todas las instituciones del sector público.

financiero que realizan. En virtud de la autoridad de las contralorías sobre instituciones autónomas, y de su dependencia del cuerpo político por excelencia, deberían estar en condiciones de compartir responsabilidades como parte del "sistema de planificación", en la fase de control de programas del sector público.

d) Las nuevas funciones

En lo concerniente al respaldo político, debe finalmente citarse las funciones adicionales otorgadas a algunas de las oficinas de planificación, que vitalizaron su posición, y las ha vinculado con las rutinas burocráticas.

En efecto, la preparación del presupuesto por programas incorporó los funcionarios de planificación a los aspectos prácticos de la administración cotidiana y les permitió mirar de cerca las imperfecciones de la misma para fines de ejecución de planes.

La coordinación de la asistencia técnica y financiera extranjera, que es ejercida por algunas de las oficinas de planificación, les da a éstas mayores posibilidades de influir en el curso de la política de desarrollo, al permitirles intervenir en la asignación de recursos externos.

Igualmente las tareas de evaluación de proyectos y fijación de prioridades a la luz del plan, constituyen un instrumento de vigor para asesorar en las decisiones de inversión pública. No cabe duda de que la selección y determinación final de proyectos se hace al nivel político, pero la presentación de alternativas por parte de planificación orienta las inversiones más racionalmente, impidiendo que sea el criterio político puro el que prive en la decisión.

Finalmente las responsabilidades de la reforma administrativa refuerzan el papel de la planificación, al permitirle tomar la iniciativa en esa restructuración.

## 2. Detalle necesario para la comprensión del plan

Al aislamiento entre los mecanismos de planificación y los ejecutores de decisiones han contribuido, asimismo, cuestiones técnicas relativas a la preparación de los planes.

Ya se hizo referencia en el Capítulo primero a la falta de detalle cuantitativo y a la imprecisión de medidas y tareas específicas en el contenido de los planes de largo plazo. Algunos de ellos ni siquiera comprendieron definiciones en destacados aspectos de la política económica —la fiscal, monetaria, de ingresos, etc.— o bien se trazaron sólo en gruesos rasgos, sin bajar al nivel de enumeración clara de medios para alcanzar los objetivos que el plan se proponía. En tales oportunidades, las esferas de decisión no han encontrado la orientación pormenorizada que les permita encauzar su actuación dentro del marco del plan, y darle así realización práctica al mismo.

Durante los últimos dos o tres años aparecen favorables síntomas de avance en la anterior materia técnica. Los programas de extenso alcance se complementan en ocasiones con planes operativos que abarcan programas de inversión pública, presupuesto programa y proyectos, así como con medidas anuales más concretas, que mejoran la capacidad de los órganos de planificación en su función de asesorar en la política de corto plazo.

Estos esfuerzos aún son dispersos y de intensidad diferente, sin que en ningún país se haya llegado todavía a un conjunto articulado de los citados instrumentos de planificación, que partiendo desde las proyecciones globales de largo plazo recorra todos los eslabones, hasta llegar a los proyectos específicos y a las recomendaciones de acción inmediata.

Por otra parte, la escasez de proyectos, que son factores de atracción política sobre todo cuando favorecen intereses locales, le resta a los planes el apoyo que podrían lograr a base de las obras que en él se incluyan.

## /3. Adaptación de

### 3. Adaptación de la Administración Pública a la planificación

#### a) Evolución de la estructura tradicional del estado

Un tercer grupo de problemas ha afectado el papel de la planificación en el proceso de toma de decisiones. Se trata de obstáculos de índole administrativa, aunque sus raíces son de naturaleza socioeconómica.

La falta de una mayor eficiencia administrativa es en el fondo una manifestación del subdesarrollo económico. Muchas funciones públicas no son llenadas, o bien su cumplimiento presenta vacíos considerables, en virtud de la escasez de recursos materiales y humanos del sector público, y aún del conjunto de la economía. Evidentemente que esto también está relacionado con la escasez de ingresos fiscales y las reformas tributarias.

Más esa ausencia de funciones no es el único escollo de esta categoría que se afronta en la ejecución de los planes y proyectos. Existe, con frecuencia, inadecuada distribución de las responsabilidades públicas, indefinición de jurisdicción de líneas de autoridad y carencia de mecanismos de relación interinstitucional.

Como resultado de un concepto más amplio del papel del estado en el bienestar y en el fomento económico, a su estructura tradicional se le ha ido adicionando durante el transcurso del presente siglo gran cantidad de tareas y nuevos organismos para la realización de éstas. Diferentes grupos de influencia o circunstancias históricas del momento han provocado el nacimiento de esas dependencias, que si bien han llenado en general su cometido y ayudado al desarrollo, han sido superpuestas al clásico aparato estatal en forma dispersa y no muy ordenada, lo que hoy día resta posibilidades a la aplicación de una política de crecimiento económico programada.

Las primeras agregaciones al antiguo armazón --ministerios de defensa, interior, exterior, justicia, obras públicas, educación y gobiernos locales-- ocurridas más o menos entre la segunda y cuarta década del siglo, fueron los ministerios de salud pública, agricultura, trabajo y previsión social, cajas de seguridad social y empresas estatales que asumieron ciertos servicios públicos o la explotación de recursos naturales tales como transporte colectivo, energía eléctrica, teléfonos, hidrocarburos, desarrollo de cuencas,

/etc. El

etc. El monopolio de emisión es tomado en sus manos por el estado y surgen como instituciones autónomas los bancos centrales, a los que se les encomiendan las trascendentales responsabilidades de conducir la política monetaria y crediticia.

Posteriormente completan el cuadro los ministerios de economía o industria y comercio, entidades reguladoras de precios y tarifas, los bancos o corporaciones de fomento, institutos de vivienda, abastecimiento de aguas, reforma agraria, universidades y servicios nacionales de aprendizaje.

Dentro de esa pluralidad institucional tan poco vertebrada, ha nacido la planificación económica y social.

Con maquinarias administrativas compuestas de centros de decisión tan separados los unos de los otros, y que reciben presiones de diversas fuerzas e intereses en juego, es difícil en poco tiempo esperar políticas socioeconómicas consistentes con el plan nacional.

Sin duda se impone en este campo una de las transformaciones que no es de las más difíciles de hacer en América Latina. Ya se han referido las reformas administrativas practicadas en tiempo recientes, pero vale la pena destacar, cuando menos, la profundidad de los cambios de la organización administrativa que el Uruguay, país de gran tradición en entes autónomos, ha llevado hasta el nivel constitucional.

b) La labor interdisciplinaria

La ausencia de diálogo citada con respecto a los políticos y los planificadores, es también aplicable a éstos y a los administradores. Casi no existe comunicación entre planificación y los niveles intermedios del personal que tiene a su cargo actividades de carácter ejecutivo y operativo, lo cual ha provocado resistencia a la programación dentro del propio Gobierno y organismos descentralizados, aniquilando las posibilidades de asesoría de aquélla.

En verdad el número de funcionarios capacitados en las técnicas de planificación puede ser en ocasiones limitado, pero no ha sido acertada la práctica de concentrar los recursos y las labores en la oficina central. La planificación es una tarea común a casi todas las dependencias públicas,

/y las

y las respectivas unidades sectoriales deben participar en el proceso, iniciándolo en su área y ajustándolo luego con las metas globales del organismo central. No es un trabajo que corresponda exclusivamente a economistas e ingenieros programadores, sino una tarea interdisciplinaria en la que deben actuar los diversos profesionales, técnicos y funcionarios de la administración, junto con las fuerzas del sector privado. Así en la fase de la ejecución cada departamento tendrá la sensación de poner en práctica algo de lo cual es partícipe.

Parecidas razones pueden invocarse respecto a la omisión de la planificación regional en la experiencia latinoamericana. Sus efectos negativos sobre el apoyo político son aún mayores que los presentados por las deficiencias de la planificación sectorial, pues se pierde la oportunidad de atraer la atención y el respaldo de las regiones y comunidades populares para la realización del plan.

#### 4. El apoyo y la participación de los sectores privados

En economías mixtas como las de América Latina los planes tienen que contemplar un conjunto de medidas, estímulos y desalientos para incitar a la empresa privada a orientarse conforme a las líneas más convenientes al desarrollo. Ningún plan sugiere disposiciones compulsorias para la iniciativa particular y, por el contrario, explícita e implícitamente da reconocimiento al mecanismo del mercado y a la libertad del consumidor, al aplicar una técnica de programación que trata de predecir el comportamiento del consumo y su composición ante los diversos niveles de incremento del ingreso. Por el lado de la oferta se proyectan los recursos necesarios --mano de obra, financieros, etc.-- para alcanzar las metas programadas, mediante inversiones y acciones directas del estado y de un juego de medidas que anime al sector privado conforme a los objetivos seleccionados.

Un plan detallado viene a ser un estudio de mercado para los hombres de empresa, que encontrarán en él una excelente guía a sus decisiones y una justificación a las políticas seguidas por el gobierno.

/La poca

La poca relación entre empresarios y mecanismos de planificación ha imposibilitado en América Latina mayor conocimiento del plan, disminuyendo así su viabilidad.

Ante tales programas, indicativos para el sector privado, es evidente la imprescindible intervención de éste en las fases de formulación y ejecución.

No sólo los empresarios, por el lado de la esfera privada, deben intervenir y tomar conocimiento del plan. Este concierne a todas las actividades y capas de población y, por tanto, su apoyo sería incompleto con la intervención única de la clase patronal. Importantes partes del mismo incumben y afectan a los trabajadores, profesionales, y en fin, a todos los consumidores.

No hay casi ejemplo de países que consulten sus planes y discutan sus metas con agrupaciones obreras y asociaciones profesionales, a pesar de los particulares intereses que tienen éstos en lo relativo a las proyecciones de mano de obra, política de salarios y redistributiva en general. Esta falta de intervención del sector privado en el proceso de planificación está provocada también por su escasa organización institucional, propia de países en vías de desarrollo.

Finalmente conviene mirar la experiencia europea, con su numerosa participación de comités de todas las ramas de actividad, aunque lógicamente los modelos de "sistemas de planificación" tienen en América Latina que adaptarse a las propias instituciones e idiosincrasias nacionales.

## Capítulo IV

### SITUACION PARTICULAR DE LOS PAISES

El presente Capítulo está destinado a describir el estado de la planificación, referida a los países individualmente. En virtud de que no fue posible disponer del mismo nivel de información para cada uno de ellos, el grado de detalle difiere de uno a otro. Sin embargo, se ha procurado seguir un esquema común para todos, de acuerdo con los siguientes puntos: ubicación y composición de la autoridad de planificación; funciones; referencia histórica a la formulación y ejecución de los planes; contenido de los planes y programación financiera; presupuesto por programas y planes operativos; planificación sectorial; planificación regional; participación del sector privado; e influencia de la planificación en las decisiones de política económica.

/ARGENTINA

## ARGENTINA

1. En 1961 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como organismo consultivo de la Presidencia de la República para la formulación, coordinación y ejecución de programas de desarrollo económico.

El Consejo Directivo está integrado por representantes de:

- Ministerio de Economía y las Secretarías de Estado de su jurisdicción
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos y las Secretarías de Estado de su jurisdicción
- Ministerio de Defensa Nacional
- Banco Central de la República
- Consejo Federal de Inversiones

El CONADE está presidido por el propio Presidente de la Nación. Además existe un Comité Permanente constituido por el Vicepresidente y los secretarios técnicos y ejecutivos del CONADE, el cual tiene a su cargo la función de organizar y dirigir los servicios técnicos y administrativos del CONADE. La dirección de las tareas técnicas y de investigación para la elaboración de planes está a cargo del Secretario Técnico del Comité Permanente, el cual tiene rango de Secretario de Estado.

2. Durante los años 1964-65 la Secretaría Técnica del CONADE elaboró un plan de desarrollo económico a mediano plazo (1965-1969), que fue ejecutado parcialmente y dejado sin efecto en 1966.

Posteriormente algunos planes sectoriales han sido realizados, los cuales consisten esencialmente de diagnósticos, esquemas de políticas y estrategias tendientes a lograr ciertas metas generales. Estos planes están encuadrados dentro de un conjunto de proyecciones macroeconómicas y de una orientación de desarrollo a largo plazo.

Paralelamente a esta planificación se elaboran programas anuales que se refieren especialmente a las variables financieras, concentrando su atención en el sector público, balanza de pagos y aspectos monetarios. Actualmente está en formulación un plan quinquenal de inversiones públicas.

/3. En relación

3. En relación con la programación financiera se han preparado cuentas de fuentes y usos de fondos para el sector público. Se hacen previsiones fiscales quinquenales para el Gobierno Federal, programas monetarios para un año y se proyecta la balanza de pagos a largo plazo.
4. Hay oficinas sectoriales de planificación en las distintas Secretarías de Estado, pero corresponde al CONADE la función de ejercer el control de las actividades públicas vinculadas con el desarrollo, y coordinar, analizar y evaluar todos los programas de asistencia técnica y financiera internacional.
5. Existen oficinas regionales de planificación en las que actúa una junta de gobernadores, a cuyo cargo está la formulación de políticas y estrategias para la región y la ejecución de los planes y programas de desarrollo.  

Estas, a través del CONADE, funcionan bajo la jurisdicción del Presidente de la República, actuando en ellas un delegado de la Secretaría de Estado del Gobierno de la Nación. Cada Junta tiene un director con funciones técnicas y administrativas, el cual debe proceder conforme a las directivas del CONADE y de la correspondiente junta de gobernadores.
6. Ha sido poco significativa la participación del sector privado, aunque se prevé la constitución de comisiones especiales de trabajo para discutir problemas sectoriales con representación de aquel sector.
7. La elaboración del presupuesto corresponde a la Oficina de Presupuesto la Secretaría de Estado de Hacienda. Aunque existe un buen grado de coordinación con la Secretaría Técnica del CONADE, no puede asegurarse que el sistema actual propicie la compatibilidad del presupuesto anual con un plan de desarrollo a largo plazo.
8. Hasta ahora la experiencia de planificación en el país ha contribuido favorablemente a la formulación de una política económica más racional. Esto ha sido, en parte, consecuencia del mejor conocimiento que la etapa de diagnóstico del proceso de planificación permitió obtener sobre la estructura, comportamiento y características de la economía.

/En general

En general puede afirmarse que la organización del sistema de planificación y el alto nivel técnico y político de las oficinas a cargo de estas labores, son adecuados para una futura efectiva ejecución y control de planes de desarrollo.

No obstante, a estos fines debe prestarse una creciente atención a la participación de las oficinas sectoriales en la formulación del plan, a reforzar los esfuerzos de la planificación regional y a promover un papel más activo del sector privado en todo el proceso.

BOLIVIA

1. Los organismos de planificación de Bolivia son el Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización y la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento. Esta última fue creada en febrero de 1968 por Decreto Supremo 08260 y depende directamente de la Presidencia de la República.

El Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización orienta al Gobierno sobre las medidas que debe adoptar en materia de política económica, financiera y de promoción del desarrollo. Está compuesto por los siguientes miembros: el Jefe del Estado, que lo preside y los Ministros de Hacienda, Economía, Planificación y el Ministro Asesor de la Presidencia de la República, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Presidente del Banco Central. Lo integran, además, el Presidente de la Confederación de Empresarios Privados y un delegado del sector laboral.

La Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento comprende la Secretaría Técnica de Planificación, la de Presupuesto y la de Administración. Su director tiene rango de ministro y forma también parte del Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo, conjuntamente con los Ministros de Hacienda y Economía, así como del Consejo Nacional de Petroquímica.

El ministro de Economía tiene a su cargo las gestiones relativas al financiamiento externo, mientras que la Secretaría Técnica de Planificación se ocupa desde 1966 de la coordinación de la asistencia técnica.

2. Bolivia preparó un Plan de largo plazo para el período 1962-1971, que fue evaluado por la Nómina de Expertos. Posteriormente se elaboraron planes bienales para 1963-64 y 1965-66. Se confeccionó un Plan de Operaciones para 1967, en el que se compilaron todos los proyectos existentes y se clasificaron por sectores y etapas de ejecución, estableciéndose las siguientes prioridades: proyectos estratégicos, complementarios, de desarrollo social y otros. Aunque no se ha dado a conocer otro Plan de Operaciones, se han mantenido en vigor para 1969 estas prioridades y no puede ser aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización ningún proyecto que no aparezca entre las mismas.

/3. Para

3. Para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social 1962-71 se utilizó un modelo agregado de crecimiento con metas cuantitativas para la producción, la inversión, el consumo, el ahorro, las exportaciones y las importaciones. En el establecimiento de las estimaciones sectoriales de producción se tomaron en cuenta los programas de inversión de las principales empresas en la industria de la agricultura, y la inversión pública se calculó con base en los programas del Gobierno y de los entes autónomos.

Respecto a la programación financiera es el Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización el que realiza el Plan Financiero y Monetario, fija los rubros de crédito compatibles con el mantenimiento de la estabilidad monetaria y autoriza al Banco Central en cuanto a la concesión de créditos al sector público.

4. La Secretaría Técnica —ubicada antes en el Ministerio de Hacienda— y la de Planificación, que elabora el programa de inversiones, han sido incorporadas a la Presidencia de la República, lo cual sugiere que en el futuro habrá una mayor coordinación entre el plan de largo plazo y el presupuesto anual. Este último documento, antes de aprobarse debe ser discutido por el Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización.

Se proyecta presentar un presupuesto consolidado de operaciones e inversiones para el sector público, introducir un mecanismo uniforme de contabilidad para todos los organismos, mejorar el sistema de control de las obligaciones y el de auditoría mediante un aumento del número de auditores, y establecer fechas y plazos sistemáticos para la preparación del presupuesto. La mayor parte de estos proyectos fueron aprobados por el Ministerio de Hacienda a principios de 1968.

5. Hay oficinas sectoriales en los Ministerios de Economía Nacional, Agricultura, Ganadería, Colonización y Riego, Minas y Petróleo, Educación y Cultura, Asuntos Campesinos, Salud, Trabajo, y Seguridad Social. Las mismas realizan sus labores bajo la supervisión de la Dirección Técnica General de la Secretaría Nacional de Planificación.

6. Existen comités regionales de planificación, tales como el Comité de Desarrollo y Obras Públicas del Departamento de Santa Cruz y el de Chuquisaca. Representantes del Gobierno Central, autoridades locales y miembros del sector privado componen estas unidades regionales, las que podrían constituir un medio de vinculación con el sistema nacional de planificación.

/7. A pesar

7. A pesar de estar institucionalizada la participación del sector privado en el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y en los comités regionales, ésta no ha tenido un impacto sustantivo en la ejecución del plan.

8. La reciente reestructuración ocurrida en los organismos de planificación ha incrementado la vinculación de éstos con los diversos sectores de la administración pública. En cuestiones de política fiscal, monetaria y de salarios la Secretaría de Planificación tiene limitada participación, pero en la de política agraria su influencia es mayor. A pesar de las importantes reformas de organización introducidas, las decisiones claves son todavía tomadas por el Consejo Nacional de Desarrollo y Estabilización, sin tener una información suficiente respecto a las consecuencias económicas y fiscales de los proyectos a largo plazo.

## BRASIL

1. En 1964 se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación General. Anteriormente hubo diferentes comisiones y consejos, con sus respectivas secretarías técnicas, para el cumplimiento de las labores de planificación.

Además de una amplitud de funciones, el rango de ministerio confiere a la Oficina de Planificación una serie de atribuciones especiales en lo que se refiere a la coordinación de políticas económicas ejecutadas por los distintos ministerios. Asimismo, las medidas que adopte adquieren el peso y la influencia propia de las disposiciones ministeriales, lo cual sitúa a este organismo en una posición administrativa diferente si se le compara con otros departamentos de planificación de América Latina.

En adición a las funciones propias de programación, le corresponde a este Ministerio la labor de modernización de la administración pública y la coordinación de la asistencia técnica y financiera exteriores.

2. Hasta el momento, entre otros, se han adoptado los siguientes planes: el Plan de Metas, 1955-60, el Plan Trienal, 1968-70, y el Programa de Acción Económica, 1964-67. Actualmente se encuentra en ejecución un plan de mediano plazo (1968-70), enmarcado en una estrategia de largo alcance. Se tiene un Presupuesto Federal de Capital de tres años que se renueva anualmente, y un Plan de Inversiones Públicas, que contempla inversiones del sector privado. Un plan de término medio (1970-73) está en proceso de elaboración.

3. Se tienen dos modelos de crecimiento macroeconómico, uno de largo plazo (10 años) y otro de mediano alcance (5 años), los cuales contienen una serie de ecuaciones de comportamiento y de definición que operan en función de la limitación de factores existentes. Se utiliza, además, un modelo de insumo producto que contempla siete sectores económicos.

Referente a la programación financiera se confecciona un Programa de Caja por el Ministerio de Hacienda; un Presupuesto Monetario por el Banco Central, aprobado por el Consejo Monetario Nacional; proyecciones de balanza de pagos, el Presupuesto Federal de Capital que se mencionó en el punto 2, y el Presupuesto por programas para un año.

4. El Presupuesto por Programas es elaborado por el Ministerio de Planeamiento, porque existe un cierto grado de coordinación entre el Plan de largo plazo y el Presupuesto Anual.
5. Hay oficinas sectoriales de planificación en los distintos ministerios, así como en otras entidades del sector público. Por disposición legislativa corresponde al Ministerio de Planeamiento la revisión y consolidación, dentro del plan nacional, de los diversos programas sectoriales. Cabe destacar el avance logrado en la integración de los organismos de planificación con las entidades financieras de fomento del sector público, como es el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico, que está subordinado al Ministerio de Planeamiento.
6. La nación cuenta con una vasta estructura institucional de planificación regional no totalmente articulada. En la esfera del Gobierno Federal existen organismos de planificación a nivel de regiones llamadas superintendencias de desarrollo, tales como la del Nordeste (SUDENE), la del Amazonas (SUDAM), la del Centro Oeste (SUDECO) y la del Valle del Río San Francisco (SUVALE). Además, la mayoría de los estados cuentan con oficinas planificadoras. Los organismos regionales de desarrollo están subordinados administrativamente al Ministerio del Interior, pero corresponde al Ministerio de Planificación la revisión y consolidación de sus programas, lo cual algunas veces genera problemas de jurisdicción.
7. No ha sido aún institucionalizada la participación del sector privado en el proceso de planificación, pero los grupos privados más importantes han sido consultados en relación con los programas de sus correspondientes sectores.
8. Puede decirse que existe un reconocimiento gubernamental sobre la importancia de la planificación, actitud que al reflejarse en el nivel y atribuciones dadas al organismo correspondiente ha permitido a éste tener influencia en la definición de la política económica, participando directamente en comités técnicos y políticos encargados de su formulación.

/Cabe destacar

Cabe destacar, respecto a la planificación en el Brasil, la ejecución que se está realizando de una completa reforma administrativa cuyo objetivo no es sólo racionalizar la administración pública, sino adaptarla en todos sus niveles a la ejecución de los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, la importancia que se está dando a la planificación regional, explicable en virtud de la gran dimensión geográfica del país, debe aún ser reforzada tratando de articular los programas que formulan y proyectos que ejecutan las diversas superintendencias de desarrollo regional.

CENTROAMERICA <sup>1/</sup>

La organización administrativa para la planificación

1. En general la dirección de la planificación económica en Centroamérica está asignada a consejos de nivel ministerial, cuyas secretarías ejecutivas tienen a su cargo las labores técnicas correspondientes. Los mismos están integrados por los ministros de las áreas de desarrollo y los presidentes de bancos centrales u organismos de fomento, y regularmente son presididos por el Presidente de la República o un delegado suyo. Los secretarios ejecutivos de estos consejos frecuentemente tienen el rango de ministros y dirigen los organismos centrales de planificación.

En el caso de El Salvador, cuyo consejo está compuesto por el Presidente de la República, los Ministros de Hacienda, Economía, Trabajo y Agricultura, y Obras Públicas, el Presidente del Banco Central de Reserva, dos representantes del sector privado y el Secretario Ejecutivo. El Consejo de Planificación de Guatemala puede integrarse con otros ministros no miembros permanentes del mismo, cuando se consideran asuntos relacionados con sus respectivas carteras. Algunos consejos tienen representantes de la esfera privada, pero otros no, como sucede en Nicaragua. Costa Rica es el único país centroamericano que no posee un consejo de planificación. Hay una Oficina de Planificación que depende del Presidente de la República y es dirigida por un director nombrado por éste. Existe sí, un Consejo o Gabinete Económico que en cierto modo coordina áreas de la política económica.

2. Respecto a las funciones de los consejos se observa una cierta regularidad: todos son responsables de la orientación, programación y coordinación del desarrollo económico. En ciertos países, como Guatemala, para cumplir con esta tarea se le asignaron al Consejo de Planificación responsabilidades tales como asesorar al Jefe del Poder Ejecutivo en materia fiscal, examinar el anteproyecto de presupuesto y coordinar la asistencia técnica externa. El Consejo de Planificación de El Salvador, además de las

---

<sup>1/</sup> El presente resumen ha sido elaborado tomando como base un informe preparado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración (SIECA)

labores de planificación, interviene en la preparación del presupuesto general, coordina el crédito público interior y exterior y la asistencia técnica extranjera. Asimismo estudia los programas y medidas de integración económica centroamericana.

En Nicaragua, el Consejo no participa en la preparación del presupuesto general, pero conjuntamente con la realización de sus funciones clásicas coordina la asistencia técnica foránea.

La Oficina de Planificación de Costa Rica, entre sus responsabilidades, le corresponde la elaboración del proyecto de presupuesto general, la reforma administrativa y la prestación de cooperación técnica a la empresa privada.

Por su parte el Consejo de Planificación de Honduras también tiene como funciones la revisión anual del proyecto de presupuesto general y el estudio de reformas administrativas, así como la formulación de políticas fiscales y monetarias.

3. Corrientemente existen unidades sectoriales de planificación en los ministerios de obras públicas, salud, educación, comunicaciones y agricultura, así como en los organismos descentralizados que operan en los campos de energía, viviendas y obras sanitarias. El grado en que estas unidades cuentan con personal capacitado varía entre los países, y aún existen notables diferencias dentro del sector público de una misma nación; posiblemente las unidades mejor organizadas son las que operan en transporte y energía. Estas dependencias reciben orientaciones de los organismos centrales de planificación, las cuales son utilizadas en la elaboración de los planes de cada sector. La oficina nacional de planificación revisa estos programas, y aprueba o rechaza su inclusión dentro de los planes nacionales pudiendo recomendar nuevos enfoques, diferentes apreciaciones o cualquier cambio que considere adecuado.

En Centroamérica la administración pública no se ha estructurado a fondo ni en forma generalizada, para cumplir con los propósitos anteriores. Empero, paralelamente con el establecimiento de los organismos centrales de planificación, o posteriormente, se ha previsto la creación de nuevos mecanismos de coordinación a fin de mejorar determinados aspectos de la preparación y ejecución de los programas. Podrían citarse como ejemplos la

Comisión Consultiva de Planes y el Comité Técnico de Evaluación de Proyectos, en Costa Rica, y el Comité Coordinador de los Programas de la Alianza para el Progreso, en Nicaragua.

#### Planes elaborados

4. A mediados de 1967 se elaboró en Guatemala un Plan de Acción Inmediata 1967-70, cuyo propósito fundamental es el de proporcionar orientaciones de política fiscal y de balanza de pagos. En 1964 se formuló un Plan de Desarrollo Económico y Social para los años 1965-70, el cual fue interrumpido al promulgarse el Plan mencionado anteriormente.

En 1963 el Consejo de Planificación de El Salvador preparó un Programa de Inversiones Públicas para los años 1964-65. Actualmente se encuentra en ejecución el Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-69. Desde 1966 se realizan planes anuales de inversiones públicas.

Costa Rica confeccionó un Plan de mediano plazo 1965-68, el que fue cumplido en un porcentaje elevado, especialmente en la parte relacionada con la inversión pública.

Nicaragua formuló en 1964 un Plan de Desarrollo para 1965-69.

Antes de que fuera creado el Consejo de Planificación, en Honduras se había preparado el Plan Nacional de Inversiones Públicas 1963-64. En 1965 se elaboró un Plan de Desarrollo Económico y Social para 1965-69, que se encuentra en vigencia. Recientemente se completó un Plan Operativo Anual.

La Nómina de Expertos en agosto de 1966 hizo la evaluación de los planes de desarrollo de cada país en particular, así como de la región en su conjunto.

#### Naturaleza y contenido de los planes

5. Usualmente en los cinco países los planes de mediano plazo contienen proyecciones de la inversión total y de sus componentes público y privado. Asimismo, en los sectores industrial y agropecuario se incluye un inventario de proyectos y se señalan los requerimientos técnicos y financieros, las dificultades que pueden anticiparse en su ejecución y algunas de las prioridades para ponerlos en marcha. Estas actividades se llevan a cabo en coordinación con los ministerios respectivos y en ciertas oportunidades con los organismos financieros autónomos de cada país. Puede decirse en

/este sentido

este sentido, que a nivel nacional existe un plan general de inversiones. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el Plan no es compulsivo para la esfera privada y que los proyectos que se le asignan a ésta son los que se propone impulsar el sector público a través de diversos incentivos, entre ellos transferencias o préstamos de sus organismos de fomento.

Todos los países disponen de programas de inversión pública, los cuales forman parte de los planes de desarrollo de mediano plazo. Además, como ya se ha mencionado, en el caso de El Salvador existe un Programa Bienal para los años 1968 y 1969; en Costa Rica hay un Plan Operativo de Inversiones Públicas para 1969; y Honduras ha elaborado Planes Operativos para dicho año en los sectores de transportes, energía, educación, salud pública y agropecuario.

6. En los primeros planes de mediano plazo la utilización de modelos de crecimiento diseñados para alcanzar objetivos y metas determinadas asumió gran importancia, particularmente como resultado de la preocupación por los aspectos cuantitativos establecidos por la Carta de Punta del Este. Se preveía, igualmente, la adopción de diversas medidas de política económica, cuyo propósito era propiciar cambios institucionales de trascendencia desde el punto de vista de la organización para el desarrollo. Al presente en los planes de mediano alcance siempre se incluye un modelo macroeconómico, pero se trata de ser lo más realista posible en cuanto a las verdaderas posibilidades de crecimiento de las economías, y se introduce como una restricción importante la situación y perspectiva del sector externo.

Las proyecciones sectoriales se realizan tomando en cuenta, en primer término y por el lado de la oferta, la evolución económica reciente de cada rama o rubro de producción, la disponibilidad y el estado de nuevos proyectos específicos y las perspectivas de fomento de las actividades productivas por parte del sistema financiero. Se utilizan, asimismo, proyecciones sobre la población económicamente activa de cada sector y se considera la estructura de producción existente y el grado de utilización de la capacidad instalada (en sector industrial); la estructura y volumen de las importaciones; algunas de las relaciones intrasectoriales que pueden identificarse; y las expectativas sobre el flujo de recursos externos para cada sector, tanto provenientes de préstamos como de inversión directa. Por el lado de la demanda se efectúa el análisis tradicional de perspectivas de crecimiento de la población y de los niveles de ingreso.

/La utilización

La utilización de modelos de insumo-producto fue un elemento metodológico importante en la elaboración de los primeros planes, si bien su grado de refinanciamiento dista mucho del deseable. Las deficiencias de las cuentas nacionales de cada país y la irregularidad con que se llevan a cabo encuestas o censos relativamente amplios en los sectores productivos, dificultan la realización de estimaciones confiables y actualizadas de las relaciones insumo-producto sectoriales, particularmente en razón de obstáculos técnicos para estimar el acervo de capital.<sup>1/</sup> Para el caso del producto interno bruto total las proyecciones se comparan mediante las estimaciones disponibles sobre los componentes del gasto, y en los sectores a través de un análisis más detallado a nivel de ramas o productos específicos. Los planes de desarrollo a mediano plazo no han incluido hasta ahora proyecciones de recursos humanos, sino más bien estimaciones sobre la población económicamente activa proyectada para cada sector. No obstante, para la región, y como parte de un documento elaborado en la División de Desarrollo de SIECA, en colaboración con ILPES, en 1967 se esbozó una política de largo término sobre formación de los recursos humanos en Centroamérica. En escala nacional la planificación de los recursos humanos sigue siendo uno de los campos más desatendidos y que merecen mayor investigación.

La programación financiera del sector público generalmente se realiza en forma descentralizada, trabajando el organismo planificador en colaboración con el ministerio de hacienda y los organismos autónomos en todo lo que se refiere a las proyecciones de la cuenta corriente y de capital. Las previsiones de balanza de pagos, así como el presupuesto monetario se elaboran en los bancos centrales y, en algunos casos, revisadas posteriormente por el organismo planificador. Existen, sin embargo, marcadas diferencias entre países alrededor de esta vinculación, la cual depende de las relaciones institucionales que mantienen los organismos de planificación con la banca central. Cabe advertir, además, que la inclusión de consideraciones monetarias en planes de desarrollo se inició en fecha relativamente

---

<sup>1/</sup> Se refieren principalmente a la falta de series estadísticas continuas por un número de años que pueda ser significativo. Las cuentas nacionales de cada país están sujetas a revisiones muy frecuentes.

reciente y que hasta el presente sólo se ha intentado en Honduras, Guatemala y El Salvador. En Costa Rica y Nicaragua el presupuesto monetario es elaborado independientemente del esfuerzo de planificación, pero en el segundo de estos países se ha previsto como parte integral del Programa de Acción Económica en preparación.

#### Presupuesto-Programa

7. El presupuesto por programas en Centroamérica, excepto en Costa Rica, se confecciona en los ministerios de hacienda para los aspectos que se refieren al Gobierno central, y en algunos organismos autónomos para sus propias actividades. Esta técnica no es utilizada todavía en todas las entidades descentralizadas. En aquel país el presupuesto por programas es responsabilidad de la Oficina de Planificación. Dentro de la planificación operativa anual, que con diferente éxito y cobertura se ha implantado en casi todos los países, adquiere especial importancia el enlace directo con la formulación del presupuesto por programas.

#### Planificación regional

8. No existen unidades regionales ni sistemas geográficos de planificación en ninguno de los cinco países, sin embargo varios de ellos cuentan con organismos regionales para fomentar el desarrollo de áreas determinadas. Tales entidades tratan a veces de relacionar sus actividades con la oficina central. Respecto a las dependencias estatales, provinciales y locales no se ha efectuado un esfuerzo significativo o generalizado para incorporarlas a la formulación y ejecución de planes, posiblemente porque las estructuras administrativas de estos niveles de gobierno no están, en su mayoría, en condiciones de colaborar de manera efectiva a la realización de dichas tareas. No obstante, en varios programas que requieren una participación importante de los beneficiados, ya sea por el aporte de recursos financieros o de esfuerzo personal, se establece una más amplia vinculación entre estas ramas del gobierno y las oficinas de planificación. Tales son los casos, por ejemplo, de los programas de desarrollo de la comunidad, vivienda, riego, obras sanitarias (acueductos y alcantarillados), y determinados proyectos de colonización.

/La experiencia

### La experiencia de la planificación en Centroamérica

9. La principal dificultad institucional parece haber sido la ausencia de una decisión política sobre las orientaciones, medidas y proyectos que comprendían los planes de mediano plazo. Esta realidad hizo que los planteamientos de los primeros esfuerzos planificadores no fueran adoptados como propios por los organismos ejecutores, por la circunstancia de que estas entidades no tuvieron significativa participación en la preparación misma de los planes. Por consiguiente, éstos sólo en muy pequeña escala se convirtieron en un instrumento de acción.

Por otra parte, los primeros planes quinquenales no tuvieron el suficiente contenido de proyectos y programas específicos que hubiera sido deseable para promover decisiones. Esta característica —por lo demás casi inevitable en las experiencias preliminares de planificación— tuvo su origen en la atención desproporcionada que recibieron algunos aspectos enteramente formales, tales como el diagnóstico y las proyecciones macroeconómicas globales y sectoriales de los planes.

En años recientes se ha podido apreciar que dos sucesos adicionales, relacionados con la estructura y las condiciones económicas, afectaron sensiblemente el cumplimiento de los planes. El primero se refiere a la alteración de los supuestos básicos iniciales, caracterizado por las dificultades económicas que a partir de 1966 han venido haciendo crisis en los sectores público y externo. El segundo es la ausencia de una visión regional en los programas de esta naturaleza, lo cual entorpece considerablemente cualquier esfuerzo serio de coordinación, particularmente en razón del continuado dinamismo del Mercado Común Centroamericano.

Las limitaciones en la capacidad de ejecución de la esfera pública son también importantes, destacándose el hecho de que los factores limitantes no parecen haber sido sólo de índole financiera, sino más bien de carácter organizativo. Finalmente debe señalarse la falta de una conexión efectiva entre planes y el presupuesto, e igualmente, que las revisiones anuales en los planes, previstas originalmente, no se llevaron a cabo.

En Centroamérica la planificación ha jugado un papel —que aunque limitado— ha sido de importancia en la racionalización del gasto público, en la reorganización administrativa de los gobiernos y en la concepción

/integral de

integral de los problemas de desarrollo regional y nacional. Todavía mucho queda por hacer en materia de coordinación de políticas, pero la realidad es que actualmente la acción del sector gubernamental en cualquier campo de la actividad económica ya no se vislumbra en forma aislada, sino que toma en cuenta sus repercusiones en el resto de la economía y considera en forma creciente las oportunidades y limitaciones que impone el proceso de integración. Parcialmente estos avances están directamente relacionados con los problemas que no ha logrado resolver la planificación, pero que han sido puestos en evidencia por ella.

En el futuro la coordinación de planes nacionales de desarrollo al nivel regional y la inclusión en los mismos de elementos que tomen en cuenta el proceso de integración, deberían ser actividades que gradualmente vayan adquiriendo mayor importancia, ya que se han intensificado las relaciones de interdependencia económica entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano.

COLOMBIA

1. En 1958 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnico. Durante 1963 se reestructuraron estos organismos, llamándose en lo sucesivo Consejo Nacional de Política Económica y Departamento Administrativo de Planeación, este último dependiendo directamente de la Presidencia de la República.

Integran el Consejo el Presidente de la República, los Ministros de Hacienda, Agricultura, Fomento y Obras Públicas, los gerentes de la Federación Nacional de Cafetaleros y del Banco de la República y el jefe del Departamento de Planeación. Además de sus titulares, normalmente asisten a las reuniones los gerentes del Instituto de Fomento Industrial, del Instituto de Reforma Agraria, y de la Caja de Crédito Agrario; los superintendentes de Comercio Exterior, de Sociedades Anónimas y el Bancario, y los asesores de la Junta Monetaria. De esta forma este cuerpo viene a ser un gran centro coordinador de la política económica del Gobierno.

Como Secretaría Técnica del Consejo actúa el Departamento Administrativo de Planeación. Conjuntamente con las funciones de planificación están a su cargo las de coordinación de la asistencia técnica y el control de capitales privados extranjeros.

También se centralizaron todas las labores relativas a la programación y evaluación de los proyectos que deberían presentarse a la financiación foránea. Se revivió el mecanismo del Grupo Consultivo para el Financiamiento Externo. Adicionalmente se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE) del Departamento Administrativo de Planeación, que constituye un instrumento fundamental para la programación a largo plazo de la cooperación financiera exterior.

2. En 1962 Colombia publicó el Plan de Desarrollo 1959-1964, siendo el primer país que sometió su Programa Económico a evaluación de la Nómina de Expertos. Posteriormente fue elaborado y ejecutado un Programa de Inversiones Públicas para 1967. En la actualidad se está preparando el correspondiente a 1968-1971, el cual incluye también aspectos de política monetaria, fiscal, balanza de pagos y empleo.

/3. Ha habido

3. Ha habido problemas en cuanto a la disponibilidad de estadísticas que permitan elaborar adecuados instrumentos de planificación; se hacen esfuerzos para mejorar esta deficiencia. Al presente se trabaja en la organización de un sistema de indicadores económicos y en la confección de un modelo matemático de relaciones intersectoriales, que serán usados con fines de diagnóstico y proyección. Para efectos de planificación regional se está realizando un modelo de regionalización que contempla aspectos demográficos, económicos y geográficos.
4. El presupuesto por programas es hecho por la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación, el cual formula el presupuesto de inversiones.
5. Los planes sectoriales son preparados por el Departamento Administrativo de Planeación y aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica. Todavía no han sido debidamente organizadas las oficinas de planificación sectorial, pero en la reforma administrativa se contempla su creación.
6. Respecto a la planificación regional ha habido a nivel municipal cierta planeación urbana; en escala departamental prácticamente no se ha avanzado, y en el plano regional existen las corporaciones de desarrollo con actividades muy restringidas. Hay un grupo especial de planeación urbana y regional cuya principal función, hasta la fecha, ha sido la de prestar asesoría a las administraciones locales en el establecimiento de oficinas especializadas en ese campo. A nivel regional se promovió el "Plan de Desarrollo Turístico de la Costa Occidental del Atlántico", y se elaboran y coordinan los programas de integración fronteriza Colombo-Ecuatoriana y Colombo-Venezolana.
7. Participación de la actividad privada en la planificación no está institucionalizada. No obstante, ciertos grupos son consultados sobre materias específicas de política crediticia, comercial, laboral, de precios y otras.
8. Colombia ejemplifica lo acontecido a la planificación en muchos países del continente. Fue preparado un plan de desarrollo económico técnicamente bien concebido, que no tuvo realización práctica al no gozar

/del apoyo

del apoyo político ni penetrar en las diversas dependencias de la administración pública. Durante un cierto tiempo el Departamento Administrativo de Planeación sufrió un éxodo de su personal técnico, lo cual limitó sustancialmente sus posibilidades de acción. También aparecía claro —al igual que en otros países— que la estructura y condiciones administrativas no eran suficientemente adecuadas a la ejecución y control del Plan.

Ante esta experiencia, el Gobierno ha abordado otra estrategia a fin de poner en marcha la planificación. En efecto, en vez de hacer un nuevo plan global que pueda tropezar con los obstáculos administrativos y de otra índole del pasado, se efectúan esfuerzos para reestructurar, modernizar y en general adoptar la maquinaria del Estado a la ejecución de los planes y proyectos. Asimismo, el organismo de planeación se ha visto fortalecido no sólo con el reclutamiento de personal calificado, sino con nuevas atribuciones de carácter legal que lo han puesto más en contacto con las entidades y dependencias del sector público, todo lo cual le permite una mayor participación en el diseño de la política económica y mejora las condiciones para poner en marcha un futuro plan de desarrollo.

## CHILE

1. La Oficina de Planificación de Chile (ODEPLAN) es un organismo técnico asesor del Presidente de la República. Fue creado legalmente el 14 de julio de 1967 por Ley N° 16.635, que fijó las bases del sistema de planificación, aun cuando efectivamente comenzó a actuar en 1964. Su función básica es proporcionar orientaciones al proceso de Planificación y formular el Plan Nacional de Desarrollo. Además de las labores propias de planificación nacional, sectorial y regional, le corresponde la coordinación de la asistencia técnica y financiera exteriores, la confección de las cuentas nacionales, la armonización de los proyectos de presupuesto anual y el establecimiento de criterios de evaluación económica y social para los proyectos promovidos por el Estado. Informa también al Jefe del Poder Ejecutivo sobre el cumplimiento del Plan.

El Director de ODEPLAN forma parte del Comité Económico compuesto por el Presidente de la República, los Ministros de Economía, Agricultura y Hacienda, el Presidente del Banco del Estado, el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción y el Asesor Económico del Presidente de la República. Este Comité es el encargado, al más alto nivel, de tomar decisiones sobre política económica.

2. Han sido elaborados un primer Plan 1962-65 y un segundo 1965-68, evaluado este último por la Nómima de Expertos. Al presente se cuenta con un conjunto de proyecciones globales a diez años y con una versión preliminar de Plan a mediano plazo que cubre los años 1968-1970, que sigue los lineamientos generales del segundo Programa de Desarrollo. En él se presentan y analizan las metas de producción total y sectorial para el próximo trienio, los requisitos de inversión bruta y la expansión necesaria en el comercio exterior. Se proyecta el incremento del consumo y del ahorro público y privado y la ayuda complementaria del crédito y de la inversión extranjera. Asimismo, se presenta la futura composición de los gastos de capital gubernamentales y sus fuentes de financiamiento y se evalúa el efecto que en el empleo tendrá el logro de las metas de producción e inversión.

/Para efectos

Para efectos de la programación se ha utilizado un modelo global de crecimiento de dos brechas (tipo Chenery) y una matriz de insumo-producto. El Plan contiene igualmente proyecciones no muy detalladas de oferta y demanda de recursos humanos.

Chile es uno de los primeros países que ha logrado perfeccionar un instrumento de planificación que relacione cuantitativamente las variables regionales y sectoriales en términos de producción e inversión, con el fin de lograr una óptima localización de la actividad económica.

3. ODEPLAN prepara además programas operativos anuales de inversión, que abarcan solamente a ciertas actividades estratégicas tanto en la esfera pública como privada; hace proyecciones sectoriales de la inversión pública y su financiamiento, y cuenta con un programa de contratación y cancelación de la deuda externa.

Un primer ensayo de cuentas de fuentes y usos de fondos ha sido producido, pero todavía no se utilizan para llevar a cabo la programación financiera. Las proyecciones fiscales, monetarias y de balanza de pagos efectuadas por el Ministerio de Hacienda y por el Banco Central, son actualmente la base de esa programación financiera. Los planes operativos anuales son discutidos y aprobados en el seno del Consejo Económico.

4. El presupuesto por programas se formula en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda fundamentado en las recomendaciones de ODEPLAN que colabora en su elaboración. Esta modalidad presupuestaria es de reciente instauración en Chile, pero ya ha sido implantada por la mayoría de los servicios públicos.

5. Existen unidades sectoriales de planificación en los Ministerios de Minería, Agricultura, Industria, Vivienda, Salud, Educación, Transporte y Trabajo. En la generalidad de los organismos descentralizados que dependen de estos ministerios hay también secciones de esa naturaleza, con funciones específicas de programación. Los mismos están subordinados a ODEPLAN en cuanto a normas y orientación técnica, para lo cual existen en esta última los coordinadores respectivos.

Chile dispone de una larga experiencia en materia de formulación y preparación de programas sectoriales, sobre todo en el campo de la energía eléctrica y de la programación agrícola. En cuanto a ésta cabe destacar

/la relación

la relación institucional que desde hace varios años hay entre las autoridades que determinan la política agrícola y la correspondiente unidad sectorial.

6. Con el ánimo de que participen efectivamente diversos sectores nacionales y comunales en el proceso de elaboración y ejecución de los planes, se está desarrollando un interesante ensayo de planificación regional. Se trata de dar una expresión geográfica concreta a las metas del Plan Nacional con el propósito de lograr una descentralización geográfica y económica e identificar los polos de crecimiento.

La Subdirección Regional de ODEPLAN supervisa técnicamente las oficinas regionales. En las correspondientes a las regiones del Maule, Bío-Bío, Magallanes, los Lagos y los Canales, las que comprenden un total de quince provincias, se están llevando a cabo trabajos de programación del área. A fines de 1967 se creó una de estas entidades para la Provincia de Cautín. Las labores para las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo se ha seguido realizando a través del Convenio ODEPLAN-CONORTE y se han celebrado convenios con otras instituciones para abordar planes de desarrollo en el Norte.

7. La participación de la actividad privada en el proceso de planificación hasta el momento ha sido muy precaria. A nivel nacional y a modo de experimento, se está tratando de incorporar como consultores a representantes de organismos y asociaciones particulares. Por ejemplo, el Director de ODEPLAN celebra reuniones con miembros del comercio, industria y construcción. Se ha pensado institucionalizar este mecanismo en un futuro cercano, ampliando el número de sectores e invitando tanto a representantes empresariales como laborales.

8. Aun cuando el organismo de planificación es relativamente nuevo, su labor no ha estado aislada de las esferas gubernamentales de decisión. Su participación en el Comité Económico, la asesoría que brinda a los diversos cuerpos que formulan políticas y su trabajo conjunto con grupos técnicos del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de los sectores agropecuarios e industrial (CORFO), le ha permitido cierta influencia en la política económica. Teniendo en cuenta el refinamiento técnico de los instrumentos disponibles, la experiencia en varios campos de la planificación sectorial,

/los esfuerzos

Los esfuerzos para instalar mecanismos de programación geográfica o regional y la coherencia entre algunos elementos componentes de la política económica, puede afirmarse que el país ha logrado avances importantes en el establecimiento de un sistema de planificación. Sin embargo, a fin de darle mayores posibilidades prácticas de realización a los planes, se requiere —independientemente de factores políticos y estructurales de otra índole— de esfuerzos adicionales en los propios aspectos citados y en el proceso de adaptación de la maquinaria administrativa, así como de una participación más activa del sector privado en la planificación.

ECUADOR

1. La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, creada el 29 de Mayo de 1954, está constituida por un Directorio, una Presidencia y una Secretaría General de Planeación Económica compuesta por los Departamentos Técnico y Administrativo y la Dirección General de Estadística. El Directorio está integrado por los siguientes miembros: los Ministros de Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Finanzas y Obras Públicas, el gerente del Banco Central y el del Banco de Fomento y tres ciudadanos elegidos por el Poder Ejecutivo por un período de dos años.

El presente sistema fue reformado en agosto de 1961 y por la Constitución del Estado de 1967 se reconoce a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica como el organismo encargado de planificar el desarrollo económico y social del país. Como funciones principales tiene las de formular el plan, colaborar con los ministerios en la elaboración de programas sectoriales y coordinar la asistencia técnica.

2. El Ecuador tiene un Plan General de Desarrollo Económico y Social para el decenio 1964-1973, evaluado por la Nómina de Expertos, el cual contiene orientaciones generales para todo este período. Tiene carácter normativo para los distintos niveles del sector público e indicativo para el privado. Para el segundo período quinquenal (1969-1973) se le está dando al referido Plan Decenal una nueva orientación, con base en un criterio de regionalización del país, a fin de permitir una acción más directa en todas y cada una de las provincias, con especial prioridad a los sectores productivos y al desarrollo rural.

En marzo de 1969 se elaboró un programa de inversiones públicas para el Gobierno Central y una serie de proyectos para el sector privado. Se proyectaron las exportaciones y las importaciones teniendo en cuenta la tendencia histórica y las perspectivas del mercado, pero no se fijaron metas para el producto.

La ejecución del Plan General se ha dificultado a causa de la descentralización excesiva en la administración y de la dispersión de atribuciones y duplicación de actividades.

3. Este Plan contiene un diagnóstico de las distintas actividades económicas y sociales, señala los problemas que es necesario superar para lograr un desarrollo armónico del país e incluye una serie de programas sectoriales preparados con diverso grado de detalle y amplitud.

Para la confección del Plan se hizo uso de un modelo macroeconómico con una función de producción Cobb-Douglas y una matriz insumo-producto de doce sectores.

Respecto a la programación financiera existen proyecciones de balanza de pagos, cuentas de flujos de fondos para el sector público y estimación de ingresos fiscales.

4. La Junta de Planificación participa en la elaboración del presupuesto conjuntamente con las diversas oficinas programadoras de los ministerios. No se cuenta con un presupuesto consolidado que comprenda a la mayoría de las entidades del sector público.

El presupuesto se elabora en el Ministerio de Finanzas, pero existe cierto grado de participación de la Secretaría General de Planificación.

Un Comité de Financiamiento compuesto por el Ministro de Finanzas, los Presidentes del Banco Central y de la Junta de Planificación, permite cierta conexión entre estas entidades.

5. Las oficinas sectoriales en los ministerios son responsables de la formulación, control y evaluación de los programas parciales. Sus tareas y vínculos con la oficina central no están completamente definidos.

Existen unidades de esta índole en los Ministerios de Educación, Obras Públicas, Comunicaciones, Industria y Comercio, Previsión Social, Trabajo, Salud Pública, Finanzas, y Agricultura y Ganadería.

6. Al objeto de lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas de desarrollo se está ajustando el Plan General sobre una base regional; se ha establecido un Comité de Coordinación de los programas de desarrollo rural, vivienda, recursos hidráulicos y transportes, cuya labor consiste en armonizar los trabajos de las entidades responsables en cada campo específico; y se han constituido grupos de trabajo integrados por los funcionarios del Ministerio de Finanzas, de la Junta Nacional de Planificación y especialistas de las diferentes oficinas de programación

/del sector

del sector público. Hay Juntas de Desarrollo que programan y ejecutan los diversos proyectos, pero no tienen suficiente personal técnico ni coordinan sus labores con las de la entidad central. Entre estas oficinas pueden citarse las del Centro de Reversión Económica del Austro; la Junta de Recuperación Económica de Loja, Zamora y Chinchipe; el Centro de Rehabilitación de Manabí y las Juntas de Fomento del Oro, Carchi y Esmeralda.

7. La esfera privada tiene alguna participación en el proceso de planificación. Los industriales mantienen un representante en CENDES --Centro de Desarrollo-- que es un organismo promotor de proyectos de inversión privada. Las Cámaras de Industrias designan asesores en el Comité Interministerial, cuya función principal es la administración de la Ley de Fomento Industrial. La actividad agropecuaria está representada en el Directorio de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Además hay delegados del sector privado en otros organismos públicos, como por ejemplo en el Instituto Nacional de Pesca. Debe notarse, sin embargo, que la participación de la esfera empresarial en el proceso de planificación no ha sido muy activa. No se conoce en detalle el Plan General de Desarrollo, ya que sólo se hizo difusión del Programa Industrial a través de conferencias y mesas redondas celebradas en varias ciudades del país.

8. Las actividades de planificación desarrolladas hasta el presente han permitido un conocimiento más completo sobre las características de la economía ecuatoriana y, a la vez, han tenido cierta influencia en las reformas de orden administrativo llevadas a cabo o que se piensan realizar en el país. En general la Junta de Planificación ejerce poco impacto en la fijación de políticas económicas, que se debe, en parte, al exceso de descentralización administrativa, en virtud del funcionamiento de un número apreciable de instituciones autónomas desvinculadas del Gobierno Central.

Debe señalarse, sin embargo, que de conformidad con la reciente Constitución del Ecuador los planes presentados al Poder Ejecutivo deben ser sometidos a la ratificación del Senado, dándoles así fuerza de ley para las instituciones del sector público.

## HAITI

1. El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADEP) y su respectiva Secretaría Técnica fueron creados en 1963. El mismo reunió miembros de otros consejos, los cuales ya tenían funciones relacionadas con la planificación económica, como el Consejo Permanente de Acción de Liberación Económica y el Gran Consejo Técnico de Recursos Naturales y de Desarrollo Económico.

Integran al CONADEP el Presidente de la República, los Ministros de Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y el Presidente del Banco Nacional. Además de las funciones propiamente de planificación formula anualmente, para aprobación del Gabinete, la política económica y social y coordina la asistencia técnica extranjera.

2. El primer Plan preparado por la Secretaría de este Consejo fue el "Demarrage", iniciado en 1963, que debido, entre otras causas, a su alta dependencia del financiamiento externo no tuvo mucho éxito. Recientemente se formuló el "Plan d'Action", que es un programa operativo de corto plazo con período, metas y financiamiento bien definidos. Este contiene listas de proyectos por sector, describe sus objetivos, señala las agencias responsables para su ejecución y las posibles fuentes de capital. Sin embargo, no cuenta con un modelo de crecimiento económico y se limita básicamente a proyectar los ingresos fiscales y las necesidades de financiamiento externo.

Anualmente CONADEP formula un presupuesto de capital, el cual no está coordinado con el presupuesto de funcionamiento. Este último, preparado por el Ministerio de Hacienda, consiste de una compilación de los gastos por objeto para cada dependencia de la administración pública.

3. Se han creado oficinas sectoriales en los diferentes ministerios, pero su labor e intervención en la programación es muy reducida debido en parte a la falta de capacidad de dirección en los organismos intermedios del Gobierno, a la carencia de comunicación entre las distintas unidades administrativas, y a la escasez de personal técnico en dichas oficinas.

4. Todavía no ha sido organizado un sistema de planificación regional que coordine los esfuerzos de programación de instituciones locales y regionales con CONADEP.

/5. La participación

5. La participación del sector privado es bastante reducida. Los dos planes formulados se han circunscrito a proyectos de inversiones públicas.

6. En general la Secretaría Técnica de CONADEP ejerce poca influencia en la fijación de políticas económicas, pues la insuficiencia de personal calificado restringe considerablemente su acción. Para que el proceso de planificación pueda tener mejores posibilidades de actuación se requieren notables cambios y adelantos en la maquinaria administrativa del país.

MEXICO 1/

1. En México no existe una Oficina Central de Planificación, sino un sistema centralizado de planificación, que integran:

- a) La Comisión Intersecretarial (creada por Decreto Presidencial de 2 de marzo de 1962), la cual está compuesta por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y tiene la responsabilidad de formular planes para el desarrollo económico y social del país. Esta Comisión es el único organismo en toda la rama pública federal que coordina los diversos programas sectoriales.
- b) La Secretaría de la Presidencia, que autoriza los gastos de inversión de todas las dependencias federales.
- c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que elabora y pone en vigor los presupuestos de las dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de algunos organismos y empresas estatales.
- d) La Secretaría del Patrimonio Nacional, cuyas funciones incluyen, entre otras, la vigilancia y supervisión de los departamentos y empresas del Estado.

Desde otro nivel también participan en el proceso de planificación el Banco de México y la Corporación Nacional Financiera. Al primero corresponde el manejo de la política monetaria; la segunda actúa como un banco de desarrollo para los organismos descentralizados y el sector industrial. Con el propósito de hacer más eficiente la administración pública, se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia y como complemento de sus tareas de planeación, la Comisión de Administración Pública, que ha analizado el funcionamiento y coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y del sector paraestatal.

---

1/ Este resumen se basa en el artículo "El Proceso Administrativo de la Planeación en México", de Ignacio Pichardo, publicado en "Aspectos Administrativos de la Planificación"; p. 306, Naciones Unidas, New York, 1968.

2. A mediados de 1962 se elaboró el primer programa nacional de inversiones llamado "Plan de Acción Inmediata 1963-1965", que programó la inversión pública, y realizó una estimación de la privada. Posteriormente se elaboró, pero no fue publicado, los "Lineamientos de Desarrollo Económico y Social 1965-1970". Este documento, que ha servido como marco de referencia para el desarrollo, contiene proyecciones del producto, la inversión, el ahorro, y las exportaciones e importaciones. Al presente se encuentra en vigor el "Programa del Sector Público" 1966-1970. Este comprende cuatro tipos de actividades: agropecuaria y pesquera, industrial, comunicaciones y transportes, y bienestar social, así como las directrices para llevar a cabo las reformas en la administración pública. En ciertos casos, el programa se traduce en inversiones concretas que facilitan el logro de las metas nacionales; en otros presenta normas indicativas y de estímulo que orientarán las actividades del resto de la economía, o traza la política para obtener objetivos sociales específicos. Constantemente se ha ido revisando el programa y ajustando sus metas, convirtiéndose esta tarea en una función permanente de planificación que recibe la colaboración de las entidades del sector público. Cabe señalar que algunos organismos descentralizados formulan planes de inversión que cubren períodos mayores de 6 años, lo cual se debe a la naturaleza de las obras que efectúan y a su propia actividad. Por otra parte, existe un completo y extenso "Plan para el Mejoramiento de la Educación Primaria en México", cuya realización abarca un período de once años. El sistema de planificación en el sector público federal se basa en los acuerdos presidenciales, que obligan a las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar en un determinado plazo sus programas de inversión y actividades para un sexenio. Esta información se remite a la Secretaría de la Presidencia para ser estudiada y aprobada.

3. La programación financiera se lleva a cabo en la Comisión de Inversión y Financiamiento, la cual fija las inversiones del sector público y el respectivo financiamiento de acuerdo con un calendario, diseñado en forma que evite endeudamientos por obras no autorizadas. Las proyecciones de balanza de pagos las hace el Banco Central.

4. México no dispone todavía de un sistema de presupuesto-programa, sin embargo, se elaboran programas anuales de inversión-financiamiento, coordinados a nivel de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda. Han sido realizados ya los correspondientes a 1967, 1968 y 1969.

5. Las diversas políticas sectoriales se definen en las propias secretarías de Estado, los entes descentralizados y las empresas de participación estatal. Petróleos Mexicanos (PEMEX), por ejemplo, realiza las tareas de programación en materia de petróleo y petroquímica; la Comisión Federal de Electricidad y compañías filiales cubren el campo de la energía eléctrica; y la Secretaría de Agricultura y Ganadería confecciona el plan agrícola.

Los programas anuales y a plazo intermedio de inversión pública se formulan mediante un proceso que va de abajo hacia arriba. En una primera etapa son las distintas entidades del sector público quienes preparan los planes y programas a seguir, y los envían a la Comisión Intersecretarial para que los revise. Finalmente el plan de inversiones es sometido a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

6. Hay dos tipos de organismos creados por el Ejecutivo y dependientes del Gobierno Federal, cuyos objetivos están dirigidos a lograr el desarrollo económico regional: unos de carácter ejecutivo y otros sólo de estudio e investigación.

Entre los primeros se destacan las diversas "comisiones" de cuencas y ríos —ríos Papaloapan, Balsas, Fuerte, Grijalva y Lerma-Chapala-Santiago— y las comisiones forestales estatales; las juntas federales de mejoras materiales y las locales de caminos, y el Programa Nacional Fronterizo, creado en 1961 para estimular el desarrollo comercial, educativo, industrial, de urbanización, etc., de las zonas limítrofes de México. Los segundos están efectuando una investigación, para lo cual ha dividido el territorio nacional en ocho grandes zonas que comprenden 70 regiones socioeconómicas. Dicho estudio analiza, asimismo, la influencia y coordinación de las inversiones públicas en el desarrollo regional; y considera los casos en que es conveniente crear complejos de inversiones, o impulsar las existentes mediante programas regionales que tomen en cuenta las características y recursos de cada área.

/A pesar

A pesar de lo anterior, la participación de los estados, territorios y municipios en el proceso de formulación y aprobación del programa de inversión pública federal ha sido mínima hasta ahora.

7. Los planes son obligatorios para los organismos del Gobierno Federal, los institutos descentralizados y las empresas de participación estatal, y solamente indicativos para el sector privado.

El "Plan de Acción Inmediata" 1962-1964 fue el primer documento que estableció "guías o indicaciones a la esfera privada en materia de inversión con el propósito de conseguir una planificación a nivel nacional". Este Plan abarcó la inversión tanto pública como la probable privada y consideró los medios con que podía financiarse.

Aunque no existe participación formal de la clase empresarial en la elaboración de los planes económicos nacionales, las consultas son frecuentes a distintos niveles. Además, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado enuncia las funciones que en materia de coordinación con el sector privado lleva a cabo en forma permanente la Secretaría de Industria y Comercio. También existen los Comités de Importación y Exportación, instituidos por esta misma Secretaría e integrados por representantes de diversos grupos industriales, que operan de hecho como mecanismo de coordinación entre el sector público y privado.

8. La organización gubernamental federativa de México impone características particulares a la planeación económica de nivel nacional, ya que los planes de desarrollo elaborados por el Gobierno federal no pueden obligar a las autoridades estatales y municipales, sino tan sólo al sector público federal. Pese a la existencia de coordinación financiera entre las entidades federativas y el Gobierno Central a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la planificación se refiere a las actividades de nivel federal y únicamente comprende el gasto público de inversión. Sin embargo, el sistema de planificación económica está en camino de formación y consolidación. Si bien por un lado la programación en escala nacional no ha podido integrarse aún a los procesos cotidianos y normales de la administración, los planes anuales de inversión pública son ya una herramienta eficaz de gobierno. En este sentido todo indicaría que

/México ha

México ha seguido un sendero diferente al de otros países, derivado en parte de sus características geográficas, de su estructura administrativa gubernamental y de su tradición en programación sectorial. Hasta ahora se ha insistido en la planificación operativa anual, con un desenvolvimiento más lento de la nacional a mediano y largo plazo.

PANAMA

1. La Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia se creó en junio de 1959. Los organismos técnicos que la componen son los Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización Administrativa y Administración de Personal.

Además de sus funciones propias de planificación, la Dirección General mediante Decreto-Ley promulgado en septiembre de 1966 fue facultada exclusivamente para negociar los préstamos del sector público con las agencias internacionales, examinar y aprobar los programas sectoriales y presupuestos preparados por las diversas entidades públicas, someter informes periódicos al Presidente de la República sobre el estado de los programas y proyectos, y coordinar las solicitudes de asistencia técnica externa.

2. Hasta el presente se han publicado dos planes: el primer "Programa de Desarrollo Económico y Social 1963" cubrió el período 1963-1970, el cual fue examinado por la Nómina de Expertos. El nuevo Plan abarca los años 1968-1971. Ambos están enmarcados dentro de un modelo de crecimiento con proyecciones macroeconómicas a largo plazo.

Los programas a nivel sectorial no están debidamente coordinados e integrados al Plan Nacional. Estos constituyen una extensa lista de proyectos, sin que se haya establecido un método ordenado de prioridades.

3. El Programa contiene proyecciones globales y sectoriales de producción, requisitos de inversión bruta, proyecciones de consumo y ahorro, metas de expansión de exportaciones e importaciones, requerimientos sobre mano de obra, referencia especial al impacto económico de la existencia del Canal, consideraciones sobre política tributaria, de salarios, de producción (industria, agricultura, energía y transportes), y de carácter social (vivienda, salud pública, educación y seguridad social).

En materia de programación financiera se han preparado cuentas de fuentes y usos de fondos para el sector público, así como proyecciones fiscales y de balanza de pagos. La ausencia de instituciones y de medios

/eficaces para

eficaces para orientar una política monetaria, dificulta este tipo de programación y las consiguientes etapas de ejecución.

4. El presupuesto es realizado por un departamento especializado de la Dirección General de Planificación. Anteriormente ha habido problemas en la formulación presupuestaria y en su administración. El presupuesto del Gobierno Nacional comprendía sólo las operaciones ordinarias, mientras que el Programa de Inversiones prácticamente estaba financiado por las diferentes entidades autónomas. Los datos sobre ingresos eran coleccionados únicamente por el Ministerio de Hacienda, en tanto que los gastos se registraban en la Contraloría General, la cual es una dependencia del Congreso Nacional. En 1966 fue introducido el Presupuesto-Programa, el que ha ido extendiéndose a las instituciones autónomas. También a partir de 1968 se ha establecido una coordinación más eficaz entre las entidades ejecutivas y los Departamentos de Planificación y Presupuesto.

5. Hay oficinas sectoriales de planificación en los Ministerios de Agricultura, Educación, Comercio e Industrias, y Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y en varios organismos descentralizados, pero en general puede decirse que las funciones de capacitación, coordinación y comunicación entre estas unidades y las oficinas de la Dirección General, y entre los mismos departamentos de ésta, podrían ser mejorados considerablemente.

6. La esfera privada no está institucionalizada en el proceso de planificación, no obstante ha habido contactos informales en relación con los programas de sus correspondientes sectores.

7. Puede señalarse que a partir de 1963 el proceso de planificación ha progresado en Panamá. Desde esa fecha ha venido recibiendo un apoyo creciente del Poder Ejecutivo y una mayor acogida de los sectores público y privado. Sin embargo, la influencia de la oficina de planificación no ha sido tan efectiva como se esperaba. Subsiste la falta de coordinación entre las entidades públicas, y no se han llevado a cabo todas las reformas administrativas necesarias para un funcionamiento más adecuado de la planificación.

## PARAGUAY

1. La Secretaría Técnica de Planificación es un organismo asesor de la Presidencia de la República. Fue creada legalmente por los Decretos Leyes números 32 de 6 de marzo y 841 de 14 de septiembre de 1962.

Esta oficina sirve de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Coordinación Económica, el cual está compuesto por el Presidente de la República, los Ministros de Hacienda y Economía, el Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay y dos miembros de la Cámara de Representantes.

Además de las funciones tradicionales de planificación, tiene la responsabilidad de coordinar los programas de asistencia técnica y financiera exteriores, asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica, y participar en el estudio del presupuesto general de gastos y recursos, formulando recomendaciones relativas a la proporción de los fondos públicos que deben ser destinados a los diversos programas.

2. Han sido preparados dos Planes Nacionales, los que cubrieron los períodos 1965-1966 y 1967-1968, respectivamente. El primero fue objeto de evaluación por la Nómina de Expertos.

Actualmente el Paraguay tiene en vigencia un Plan Bienal 1967-1968 y en preparación un Plan Quinquenal para el período 1969-1973, cuyos programas sectoriales han sido elaborados por las diversas entidades que ejecutan los proyectos, a fin de darle un mayor realismo a las proyecciones.

El marco macroeconómico de los planes se ha obtenido mediante un modelo de crecimiento, determinando metas cuantitativas para la producción, la inversión, el consumo, el ahorro, las exportaciones y las importaciones. Para las estimaciones sectoriales de producción se tomaron en cuenta los programas de expansión de las principales empresas privadas en la industria y la agricultura. La inversión pública se calculó con base en los programas del Gobierno y de los entes autónomos.

Los dos primeros planes bienales han incluido proyecciones de la ocupación por sectores, pero en la confección del nuevo Plan Quinquenal se invirtió el proceso anterior, encomendando la formulación de los planes

/parciales a

parciales a los ministerios y a los institutos descentralizados. Con este objeto fueron distribuidas previamente instrucciones metodológicas específicas.

3. Se han preparado cuentas de fuentes y usos de fondos para la esfera pública pero no con los detalles deseables. Esta programación ha sido hecha por la Secretaría Técnica independientemente de los programas financieros y de los presupuestos monetarios realizados por el Banco Central, surgiendo de esta manera una falta de coherencia.

4. La elaboración del presupuesto corresponde al Ministerio de Hacienda, tarea que realiza partiendo de los programas presentados por los distintos ministerios, sin que se tengan en cuenta normalmente los planes formulados por la Secretaría Técnica. Por el contrario, ésta al efectuar su programa de desarrollo incorpora para el primer año de cada plan el presupuesto nacional. El nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que está siendo considerado por el Congreso, obliga a que haya coordinación entre la Dirección General de Presupuesto, la Secretaría Técnica de Planificación y las administraciones central, descentralizada y municipal.

5. Unidades especializadas de planificación han sido establecidas en diversas instituciones públicas, las cuales si bien colaboran con la Secretaría Técnica, quizás por su reciente creación no mantienen aún con ésta una relación muy estrecha.

6. El esfuerzo para tratar de incluir las entidades regionales, estatales, provinciales, etc., en la formulación y ejecución de los planes ha sido muy limitado. Este tipo de cooperación ha tomado cuerpo en el Departamento de Itapúa, donde se encuentra ubicada una de las oficinas de planificación regional (Encarnación). La misma ha trabajado muy unida con la dependencia de planificación situada en Posadas (Provincia Misiones de la Argentina) para algunos programas de tipo regional. En otros centros urbanos del interior del país, como Villa Rica y Concepción, se han creado instituciones de esta naturaleza.

7. Al elaborarse el plan industrial se efectuaron contactos con representantes de esa actividad, tales como la Unión Industrial del Paraguay y la FEPRINCO.

/Adicionalmente a

Adicionalmente a lo anterior pocas gestiones han sido hechas para institucionalizar una participación del sector privado en la marcha de la programación.

8. Las actividades de planificación desarrolladas al presente han permitido un mayor conocimiento sobre las características de la economía paraguaya y, a la vez, han influido en las reformas de orden administrativo que se han llevado a cabo o que se contempla tomar en el país. Entre éstas pueden citarse las siguientes: el programa de contabilidad y control fiscal, las reformas al sistema presupuestario y al tributario, la programación de recursos humanos y los programas de fomento de las exportaciones.

A fin de que pueda configurarse un verdadero sistema de planificación en el Paraguay, deben tomarse las medidas de perfeccionamiento del mismo que son comunes para otros países de América Latina.

Considerando su singular situación merece especial atención la programación geográfica, así como el mejoramiento de la administración pública a todos sus niveles.

PERU

1. Los organismos de planificación actuales fueron creados en 1962 y están integrados por las siguientes entidades: Consejo Nacional Económico y Social, Instituto Nacional de Planificación y Consejo Consultivo de Planificación.

El Consejo Nacional Económico y Social es presidido por el Presidente de la República, o su representante, y está compuesto por los Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento, Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, el Ministro de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Instituto de Planificación.

A sus reuniones pueden asistir también otros ministros y el Presidente del Banco de Reserva del Perú, cuando se traten asuntos de sus respectivas jurisdicciones.

Corresponden a este Consejo Económico, entre otras, las siguientes funciones: formular la política de desarrollo, señalar las directivas para la elaboración de los planes, aprobar la creación de organismos regionales y coordinar las gestiones de financiamiento y asistencia técnica internacionales. Recientemente se le asignó la reforma administrativa, responsabilidad que cumple a través del Instituto de Planificación.

El Instituto Nacional de Planificación es el organismo técnico central del sistema y está a cargo de un director, con rango de Ministro de Estado, nombrado directamente por el Jefe del Estado, ante quien es responsable del cumplimiento de sus funciones.

2. Al presente se ha preparado un Programa de Inversiones Públicas 1964-1965, otro para 1966 y un Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970. Además existen programas sectoriales para educación, vivienda, salud y agricultura.

Se encuentra en preparación un plan anual, que incluirá estos presupuestos: económico nacional, del sector público, monetario, de comercio exterior y de efectivo del sector público. Ha sido creado un Comité de Plan Anual para coordinar el proceso de formulación y ejecución de la política económica de corto plazo. El mismo está integrado por el

/Ministro de

Ministro de Hacienda y Comercio, quien lo preside, y los jefes del Instituto de Planificación, Banco Central y Banco de la Nación, respectivamente. La determinación de las prioridades para la inversión pública es atribución del Consejo Nacional de Desarrollo Económico.

3. La implantación del presupuesto por programas se ha efectuado mediante un proceso que incluyó mejoras en la ejecución y control del presupuesto tradicional. El presupuesto es elaborado por el Ministerio de Hacienda, pero el organismo de planificación participa activamente en la armonización de las entidades que administran fondos y en el ordenamiento de las prioridades en función del Plan.

4. Han sido creadas oficinas sectoriales de planificación en los Ministerios de Agricultura, Industrias, Minería, Pesquería, Energía, Transportes, Comunicaciones, Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Turismo. Algunas de estas oficinas han cumplido una labor satisfactoria, habiendo preparado planes para sus respectivos sectores, los cuales fueron coordinados debidamente con los organismos centrales. Sin embargo otras, debido a limitaciones de carácter técnico y administrativo, no han podido cumplir sus labores adecuadamente.

5. En cuanto a la planificación regional, puede decirse que en el Perú todavía no hay un sistema debidamente integrado con la planificación global, no obstante, deben destacarse los esfuerzos que se están haciendo en este sentido para desarrollar ciertas zonas. En 1965 la Dirección de Planificación Regional realizó un intenso trabajo de regionalización del país para ser usado en la programación del desarrollo económico, pero este trabajo no ha sido óptimamente aprovechado.

Merece señalarse que se encuentra en plena actividad la Oficina Regional de Planificación del Sur del país, mientras que las correspondientes a las regiones norte y central están en una etapa incipiente. Dada la importancia que reviste para el país la corriente actual y previsible de migraciones internas, también deben citarse las actividades de la Oficina Nacional de Planeamiento Regional y Urbano, destinadas tanto a lograr una utilización más racional de la zona urbana Lima-Callao, como a identificar polos adicionales de crecimiento que permitan aliviar la presión de población sobre la capital.

/6. Respecto a

6. Respecto a la participación del sector privado en la planificación cabe mencionar la existencia del Consejo Consultivo de Planificación, el cual está formado por 19 representantes de diferentes actividades de la esfera privada (empresarios, profesionales, universitarios y obreros). Este organismo actúa como asesor de las entidades del sistema nacional de planificación a nivel global, sectorial y regional. Sus sugerencias y opiniones son canalizadas a través del Instituto Nacional de Planificación.

7. Pese a las limitaciones técnicas y administrativas que ha tenido la planificación en el Perú, conviene señalar la adecuada organización que desde el inicio se dio a esta labor, y el afán constante del Gobierno por mejorarla. No hay duda de que los actuales esfuerzos que se hacen para contar con un plan anual debidamente coordinado con el largo plazo, así como con el presupuesto por programa, contribuirá en alto grado a aumentar la efectividad del sistema.

REPUBLICA DOMINICANA

1. El sistema actual de planificación está constituido básicamente por el Consejo Nacional de Desarrollo; el Secretariado Técnico de la Presidencia con sus oficinas nacionales de presupuesto, planificación, estadísticas, y administración y personal; y las oficinas de programación. La Oficina Nacional de Planificación fue creada por la Ley N° 55 de 1965 como dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia, que es un organismo asesor del Presidente de la República. Legalmente ha habido en el pasado algunas entidades de planificación, entre las cuales pueden citarse la Comisión de Fomento (1951) y el Consejo Nacional de Planificación Económica (1961). En 1962 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación como organismo encargado de incrementar el desarrollo, de armonizar los programas y proyectos de las dependencias públicas, y de asistencia financiera y técnica. La Ley que creó la Oficina de Planificación dispone que la preparación de los planes y programas de desarrollo se haga en concordancia con los demás organismos públicos, sin embargo, esta relación presenta todavía serias imperfecciones. Por otra parte, funciones conectadas con la planificación, como la reforma administrativa y la elaboración del presupuesto, se encuentran fuera de su jurisdicción, estando bajo la responsabilidad del Secretariado Técnico de la Presidencia.
2. La República Dominicana, hasta la fecha, no ha ejecutado ningún plan de desarrollo. Aun cuando se cuenta con una "Plataforma para el Desarrollo Económico y Social a largo plazo" (1968-1985), la misma constituye un documento de carácter muy general para servir como base a la actividad a corto y mediano término. Fue confeccionado un programa de inversiones públicas para 1968-1970, el que no ha sido puesto en práctica. Pese a que se han logrado avances importantes en la capacidad de supervisión de la marcha de los proyectos públicos, subsisten limitaciones en cuanto a su formulación. Además existe la idea de establecer un grupo técnico interdepartamental coordinado por el Secretariado Técnico con el objeto de efectuar esta tarea.

/A mediados

A mediados de 1968 se estableció un sistema para controlar periódicamente el adelanto físico y financiero de los programas y actividades a nivel central, lo que constituye un paso acertado, ya que hasta entonces dicha labor sólo se efectuaba a escala sectorial.

3. En relación con la programación financiera, no se tienen cuentas de fuentes y usos de fondos ni presupuesto monetario. La "Plataforma" contiene proyecciones fiscales y de balanza de pagos muy globales.

4. Informalmente el sistema de planificación interviene en el proceso de asignación de recursos. Se ha presentado al Congreso Nacional un Proyecto de Ley Orgánica y Presupuestos para el Sector Público, que tiene como principal objetivo extender el sistema de presupuesto por programas a las empresas públicas, a los organismos descentralizados y autónomos y a los municipios. Asimismo, establece que una vez confeccionados éstos, sean concentrados y remitidos al Poder Ejecutivo a través de la Oficina Nacional de Presupuestos.

5. Hay unidades sectoriales de planificación en las principales secretarías del Gobierno. Sin embargo, el estado de debilidad y aislamiento en que se encuentran impide que exista una estrecha relación con la Oficina de Planificación. Así puede observarse que en las secretarías claves para el desarrollo (Industria, Comercio y Agricultura), dichas unidades no cuentan con los recursos financieros y técnicos necesarios para el desempeño de sus funciones.

6. La carencia de estructuras que faciliten la planificación regional constituye otro obstáculo para la ejecución de un plan. La programación regional en el país ha perdido el impulso inicial ganado en los primeros años, cuando diversos estudios sobre el tema fueron realizados. Si bien la "Plataforma" contiene algunas referencias regionales, especialmente en los sectores agrícola y de infraestructura, es conveniente considerar con mayor atención este aspecto.

7. La esfera privada ejerce alguna influencia en la formulación de políticas económicas a través de sus representantes en el Comité de Desarrollo, no obstante, no lleva a cabo sus actividades con base en las labores de la Oficina de Planificación, lo cual limita la influencia de

/ésta en

ésta en la formulación de la política económica. Con el objeto de aumentar la participación de la clase empresarial en el proceso de planificación, el Gobierno está organizando un seminario de coordinación entre las ramas públicas y privada.

8. Aunque se ha logrado mejorar los canales de comunicación entre el organismo central de planificación y las oficinas de programación sectorial, y entre el Secretariado Técnico y las demás secretarías de estado, la capacidad de decisión del sistema de planificación parece haber disminuido.

La ausencia de apoyo político más sólido ha hecho que la gestión planificadora se concrete a la formulación de lineamientos de acción dentro de un excesivo legalismo y rigidez, dificultando el diálogo con los órganos políticos. El Consejo Nacional de Desarrollo no ha tenido actuación real, ya que sus tareas han sido absorbidas por la Comisión Nacional de Desarrollo. Esta Comisión de carácter transitorio, fue creada en 1967 como cuerpo asesor para la política económica del Gobierno. Posteriormente se prorrogó su funcionamiento y en la práctica ha asumido muchas de las responsabilidades que deberían corresponder a los organismos de planificación, dando lugar a que se debilitara aún más la actividad de estos últimos.

La Comisión Nacional de Desarrollo cuenta con algunos consultores, pero carece de un grupo de asesores y funcionarios permanentes, no estando constituida en forma que le permita actuar eficientemente como órgano de planificación. El Secretariado Técnico de la Presidencia fue establecido, entre otros objetivos, para integrar efectivamente las funciones de estadística y presupuesto con las de planificación. Empero, hasta la fecha no se ha alcanzado esta meta y la relación entre la Oficina de Planificación y los demás departamentos de la administración pública es limitada.

A pesar de estas dificultades, ha habido logros significativos en cuanto a la identificación y esclarecimiento de los problemas que se presentan al desenvolvimiento del país. La planificación ha auspiciado la creación de nuevas dependencias en la administración pública e igualmente, la formación de los cuadros técnicos necesarios. En algunas ocasiones se ha utilizado la Oficina Nacional de Planificación como instrumento de consulta para casos específicos, tales como proyectos, contratos, asistencia técnica, etc., lo que ha dado lugar a un mayor acercamiento a los poderes políticos.

## TRINIDAD Y TOBAGO

1. Las funciones de planificación están encomendadas en Trinidad y Tobago al Ministerio de Desarrollo y Planificación, el cual formula, coordina y evalúa los programas. Además de la confección del Plan, el Ministerio tiene a su cargo las siguientes responsabilidades: inspecciona la ejecución de los proyectos, actúa como consultor del Ministerio de Finanzas en los aspectos financieros vinculados al Plan, prepara programas para la fuerza de trabajo en los sectores público y privado, capacita al personal del Gobierno por medio de entrenamiento, becas, etc., y ejecuta programas de desarrollo de la comunidad.

El Ministerio está integrado por las secciones de Planificación Social y Económica, Programas y Proyectos, Planificación Urbana y Rural, Desarrollo de la Comunidad y Estadísticas Centrales.

2. Hasta el momento se han elaborado tres planes, todos por períodos de cinco años. El primero (1958-1962) se orientó principalmente a la creación de la infraestructura necesaria para la diversificación de la economía. El tercer Plan, que se acaba de completar, cubre el período 1968-1973, pero contiene proyecciones hasta el año 1983. El mismo incluye un programa de inversiones para el sector público, siendo indicativo para el privado, pues señala las áreas preferentes de inversión, especificando a la vez los incentivos y la asistencia que el Gobierno está dispuesto a otorgarles.

3. Las prioridades del Plan son establecidas por el Gobierno, basándose en la estrategia para el desarrollo, bajo un cierto número de hipótesis que permiten hacer proyecciones de las principales variables tanto globales como sectoriales. El Plan utiliza modelos de insumo-producto. Además de las proyecciones sectoriales de producción y demanda se ha hecho un intento de programación para la fuerza de trabajo, estimándose las necesidades de mano de obra hasta el año 1983. En relación con la programación financiera se han preparado cuentas de usos y fuentes de fondos, previsiones fiscales, presupuestos monetarios y de balanza de pagos.

/4. El Presupuesto-

4. El Presupuesto-Programa es elaborado esencialmente por el Ministerio de Planeación y Desarrollo en estrecha colaboración con los ministerios respectivos, lo cual sugiere un cierto grado de compatibilidad entre el Plan a largo plazo y el Presupuesto Anual. Este último viene a ser entonces el resultado de las prioridades de gastos requeridos conforme al Plan, así como del eventual financiamiento disponible. El presupuesto de capital es preparado con base en los proyectos contenidos en los planes quinquenales.

5. Hay oficinas sectoriales de planificación en el Ministerio de Educación y Cultura y en el Ministerio de Salud, y se está organizando otra en el Ministerio de Agricultura. Estas unidades trabajan estrechamente con el Ministerio de Planeamiento, al cual le corresponde la revisión y consolidación dentro del Plan Nacional de los diversos programas parciales. Debe notarse, sin embargo, que la coordinación de las actividades entre los ministerios y departamentos por un lado, y la División de Planificación por otro, no han sido totalmente satisfactorios en determinados casos.

6. La actividad privada tiene cierto grado de participación en el proceso de planificación. Para establecer un mejor diálogo entre los diversos sectores se creó la Conferencia Tripartita (Tripartite Conference), que integran representantes del Gobierno, empresarios y la clase laboral. Este grupo se ha reunido varias veces durante los últimos tres años y algunas de sus propuestas han sido incorporadas en el Plan. Un Comité Tripartito para la revisión de Asuntos Fiscales, y con composición similar, recomendó varios cambios en la política fiscal que fueron incluidos en los dos últimos presupuestos y en el tercer Plan.

7. Desde la década de los cincuenta el Gobierno de Trinidad y Tobago ha tratado de institucionalizar un sistema de planificación. Esta experiencia ha contribuido a la formulación de políticas económicas promotoras del desarrollo, así como a la formación de personal especializado.

Existe un reconocimiento gubernamental y de opinión pública sobre la importancia de la planificación, actitud que se refleja en la creación, con autoridad suficiente, de un ministerio que específicamente tiene a su cargo las responsabilidades de la programación y del fomento económico.

/Trinidad y Tobago

Trinidad y Tobago presenta con respecto al resto de América Latina particulares condiciones en su administración pública. La amplia tradición de servicio civil, con sus sistemas de selección, promoción y entrenamiento de personal, ha logrado una organización administrativa cuyo grado de eficiencia facilita la ejecución y el control de los programas de desarrollo económico.

## URUGUAY

1. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se estableció el 1° de mayo de 1967 sobre la base de la entonces existente Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). La misma depende de la Presidencia de la República y su conducción inmediata está bajo la responsabilidad de un director, designado por el Jefe de Estado, con jerarquía ministerial. Existe un Consejo de Planificación integrado por los titulares, o sus representantes, de los ministerios más vinculados al proceso de planificación: Ganadería y Agricultura, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Salud Pública, Transporte, Comunicaciones y Turismo, y Cultura.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, según la ley, se completará además con comisiones sectoriales compuestas por representantes de las esferas laboral, pública y privada.

Entre las funciones de esta dependencia está la de asistir al Presidente de la República en la formulación de planes y programas de desarrollo, debiendo destacarse que en esta misma oficina se reúnen el proceso de planificación y la elaboración del presupuesto.

2. El Plan Nacional de Desarrollo del Uruguay, evaluado por la Nómina de Expertos en 1967, cubre el período 1965-74 y en su preparación se utilizan las técnicas de programación tradicionales. No hace uso de modelo de insumo-producto, ni tampoco contiene proyecciones de recursos humanos desglosados por ramas de actividad y especializaciones.

CIDE elaboró este Plan, el cual fue publicado a mediados de 1965. La parte fundamental es presentada en seis tomos: el primero está constituido por el Plan General y comprende los propósitos del programa, los aspectos sociales y demográficos, el desarrollo de la economía en su conjunto y el Programa Anual. Los restantes engloban los planes agropecuario, industrial, energía, transporte, comunicaciones y turismo, educación, vivienda, planeamiento territorial, agua y servicios sanitarios, y salud. La parte correspondiente al sector público contiene una sección dedicada a reformas básicas, que abarca las administrativa, tributaria, de seguridad social, de comercio

/exterior, financiera

exterior, financiera, y la organización del sistema estadístico nacional y de planificación. Incluye, asimismo, un programa de inversión pública y privada, y proyectos de integración de obras de infraestructura.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto posee las atribuciones necesarias para la realización del Plan, pero no existe suficiente coordinación entre ésta y los diversos departamentos gubernamentales. Se observan, además, serias deficiencias en el control y evaluación de la ejecución de políticas, programas y proyectos.

3. Respecto a la programación financiera se han preparado cuentas de fuentes y usos de fondos para el sector público, presupuesto monetario, proyecciones de balanza de pagos y previsiones fiscales.

4. La confección del Presupuesto-Programa institucionalmente está a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El actual sistema de presupuesto, establecido por la Constitución de 1966, contempla un "presupuesto nacional" cuya duración coincide con los años del período del Gobierno, pero el cual puede ser modificado o incluir ajustes en el presupuesto operativo anual. Estando bajo una misma autoridad las responsabilidades de confeccionar el Plan y el Presupuesto Nacional, la coordinación entre ambos debería ser óptima, sin embargo, en la práctica esta relación no resulta todo lo satisfactoria que cabría esperar.

5. Hay oficinas sectoriales de planificación en diversos organismos públicos e institutos autónomos, las que tienen diferentes grados de eficiencia en lo que a personal técnico se refiere, y mantienen débiles contactos con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los entes autónomos y servicios descentralizados son muy importantes en el Uruguay en razón de la amplitud de labores que tienen asignadas: administración de puertos, obras sanitarias, vivienda, ferrocarriles, colonización rural, centrales eléctricas. La Constitución pasada no precisaba el alcance de la independencia de estas entidades, debido a lo cual la programación a corto plazo, los presupuestos, planes de inversiones y operaciones de crédito se realizaban fuera del ámbito orgánico de un plan. No obstante, la nueva Constitución modificó la composición y el nombramiento

/de los

de los directores de tales organismos, estableciendo, asimismo, la vinculación de éstos con el Poder Ejecutivo a través de los ministerios, desapareciendo así la autarquía concebida en los términos anteriores.

6. Rara vez las autoridades locales, provinciales, etc., son incluidas en la formulación de los planes. La regionalización de la planificación ha sido solamente objeto de intentos menores —corrientemente en el sector agropecuario— notándose una tendencia a intensificarla.

7. Poco significativa ha sido la participación privada en el Plan, aunque se prevé la instauración de comisiones especiales de trabajo para discutir problemas sectoriales con representación de la citada actividad.

8. En años recientes el Uruguay ha venido realizando una serie de cambios institucionales que comenzaron con la creación del CIDE y culminaron con la aprobación de la nueva Constitución de 1966. A ello ha contribuido en parte la labor de la Oficina de Planificación, cuyos estudios han servido como base de importantes cambios administrativos.

Durante 1968, entre otras medidas, se organizó la nueva estructura ministerial y fue aprobada la correspondiente asignación de competencias: se reglamentó la actividad del Consejo de Ministros; fueron puestas en vigor las recomendaciones contenidas en el Proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera; se dictó un régimen de atribuciones del Poder Ejecutivo en los distintos ministerios; se establecieron normas respecto a los presupuestos de los organismos industriales y comerciales del Estado; fue impuesta autorización previa del Poder Central para la concertación de convenios internacionales de carácter comercial, y se crearon las contadurías centrales en distintos ministerios.

Estas reformas de la estructura administrativa, enfatizadas por la mayor capacidad de coordinación del Gobierno Central, la reconocida estabilidad democrática que el país ha disfrutado, así como la excepcional composición y movilidad social, pueden facilitar el camino para un funcionamiento eficaz de la planificación. La dependencia externa de la economía y las limitaciones del mercado, al igual que en otros pequeños países latinoamericanos, reducen la capacidad de ejecución de los programas en particular y las posibilidades de desarrollo en general.

VENEZUELA

1. La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) fue creada por el Decreto Ley N° 492 de 30 de diciembre de 1958, ubicándose a nivel de la Presidencia de la República. El Jefe de la Oficina asiste a las sesiones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto. CORDIPLAN cuenta con un Directorio de nueve miembros designados por el Presidente de la República y renovable por terceras partes cada dos años.

Además de la elaboración del Plan, CORDIPLAN tiene las siguientes atribuciones: preparación anual del Presupuesto-Programa; armonización del ritmo y de la ejecución de los proyectos del sector público; coordinación de las actividades de asistencia técnica y financiera exteriores, y participación en las negociaciones de ese financiamiento. Para el cumplimiento de tales funciones ha creado diferentes comisiones y comités que sirven de contacto con los sectores público y privado.

2. Los planes han sido de cuatro años y bienalmente se le adicionan dos. Se suponen compulsivos para el sector público e indicativos para el privado. En 1961 se hizo concordar el ejercicio fiscal con el año calendario y a partir de 1962 se instituyó para la Administración Central el Presupuesto por Programas.

A fines de 1962, con la experiencia del primer ensayo del Plan de la Nación 1960-1964, se formuló el Plan 1963-1966. En 1965 se presentó el Plan de la Nación 1965-1968. La Nómina de Expertos hizo la evaluación de estos planes.

En 1968 se comenzó a elaborar el Plan 1969-1973, que abarca un plazo de cinco años a fin de coincidir con el período presidencial. Se trabaja también en una estrategia a más largo término, para realizar lo que se denomina "imagen objetiva del país a 20 años".

3. El Plan de la Nación consiste de una serie de diagnósticos y proyecciones macroeconómicas, en el cual se señalan metas de crecimiento global y sectorial, pero sin que se especifiquen detalladamente las políticas requeridas. El mismo incluye un Programa de Inversiones Públicas. Dada la importancia del sector petrolero, éste representa una de las principales variables

/independientes entre

independientes entre las ecuaciones de comportamiento que utiliza el Plan. En la programación financiera participa el Departamento Financiero de CORDIPLAN, que trabaja con el Comité de Política Fiscal y Monetaria, constituido, a su vez, por varios comités: El Subcomité de Política Fiscal trata de hacer consistente el Presupuesto Nacional con los cuadros de fuentes y usos de fondos contenidos en el Plan, asimismo armoniza con éste las proyecciones financieras de los institutos autónomos y entidades regionales. El Subcomité de Balanza de Pagos analiza las series relativas al sector externo presentadas por el Banco Central y las proyecciones de CORDIPLAN. El Subcomité de Crédito Público evalúa el endeudamiento público en su relación con las políticas presupuestarias y de estabilización.

4. CORDIPLAN consolida anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentan los ministerios y prepara, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos. Presenta todos los años al Ejecutivo Nacional un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales y al Congreso Nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y sus relaciones con las metas generales aprobadas.

5. Hay unidades sectoriales de planificación en los distintos ministerios y entes autónomos del sector público, las cuales sirven de enlace entre éstos y CORDIPLAN. Entre sus responsabilidades les corresponde hacer estudios sectoriales y preparar los proyectos de presupuesto por programas que son remitidos a la Oficina Central.

A fin de lograr mayor coordinación en las actividades de la administración pública, se han creado comités de trabajo a nivel ministerial que participan en la formulación, instrumentación y evaluación de los programas de desarrollo. Entre los principales se encuentran: Comité de Desarrollo Agropecuario, Comité de Industria, Comité Social y Comité Administrativo. Estos están integrados por los ministros, por funcionarios de CORDIPLAN y los presidentes de las corporaciones y organismos descentralizados correspondientes.

/Las diferentes

Las diferentes unidades que constituyen CORDIPLAN actúan además de enlace con los sectores público y privado. Por ejemplo, la Unidad Industrial, mantiene contacto con la actividad automotriz, química, etc.

6. Para impulsar el desarrollo regional la nación cuenta con algunas instituciones, cuya estructura y funciones varían en cuanto a grado de dependencia, coordinación y efectividad.

En 1960 se creó la Corporación Venezolana de la Guayana, entidad autónoma facultada tanto para programar como para ejecutar proyectos. Posteriormente se establecieron otras corporaciones: Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes (CORPOANDES, 1962), Consejo Zuliaño de Planificación (CONZUPLAN, 1963), Fundación para el Desarrollo Centro Occidental (FUDECO, 1965) y más recientemente la Comisión para el estudio de la Región Nor-Oriental del país.

A nivel local se han organizado programas de desarrollo de la comunidad, que tratan de coordinar las actividades que en éstas llevan a cabo los organismos del sector público y/o privado. CORDIPLAN estimula, asimismo, la creación de organismos de programación en los estados y municipios.

Tanto la estructuración como la coordinación y la asignación de recursos de las diversas entidades regionales de desarrollo, podrían orientarse en forma más compatible con los objetivos y metas globales establecidos en el Plan Nacional. En parte esa deficiencia se debe a la falta de expresión de las metas del Plan en términos regionales o geográfico-políticos.

7. A pesar del avance logrado en cuanto a la participación de la actividad privada en el proceso de planificación, existen aún deficiencias respecto a los canales de comunicación entre este sector y el Gobierno de la República. El principal medio de contacto con el sector privado es el Directorio de CORDIPLAN (Decreto N° 721 de 1966), en el cual están representadas las diversas ramas de producción, cuya función es la de asesorar al más alto nivel de los lineamientos generales del Plan.

8. La experiencia de la programación global en Venezuela ha permitido en general avanzar en la racionalización de la política económica, siendo a la vez incentivo para que las diversas entidades públicas mejoren sus proyectos.

/También la

También la formulación del Plan ha servido como instrumento educativo, promoviendo una cierta mística de planificación que facilitó al Gobierno la elaboración de una plataforma económica y social más coherente, la cual ha provocado variados comentarios y debates públicos entre diferentes grupos de opinión. Debido a sus amplias atribuciones legales y a la circunstancia de estar ubicada a nivel de la Presidencia de la República con un gran apoyo de ésta, CORDIPLAN ha podido influir en las decisiones sobre la distribución funcional de los gastos del Gobierno, así como en la selección y ejecución de proyectos, representando en la América Latina un ejemplo particular de un sistema de planificación que participa en los diversos niveles de conducción de la política económica.

BIBLIOGRAFIA

COMITE INTERAMERICANO DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Bolivia - OEA/Ser.H/XIV CIAP/96 (español), Rev. 6 diciembre 1966
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Bolivia - OEA/Ser.H/XIV CIAP/324 (español), 20 diciembre 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Chile - OEA/Ser.H/XIV CIAP/302 (español), 17 octubre 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Ecuador - OEA/Ser.H/XIV CIAP/210 (español) 11 enero 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo del Ecuador - OEA/Ser. H/XIV CIAP/338 (español) 13 marzo 1969
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Panamá - OEA/Ser.H/XIV CIAP/328 (español) 23 enero 1969
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo del Paraguay - OEA/Ser.H/XIV CIAP/284 (español) 22 agosto 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo del Perú - OEA/Ser.H/XIV CIAP/336 (español) 18 febrero 1969
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Trinidad y Tobago OEA/Ser.H/XIV - CIAP/291 (español) 4 setiembre 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo del Uruguay - OEA/Ser.H/XIV CIAP/229 (español) 30 enero 1968
- El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo de Venezuela - OEA/Ser.H/XIV CIAP/178 (español) 7 noviembre 1967

NOMINA DE EXPERTOS

- Avances en la Ejecución Inicial del Plan de Desarrollo de Bolivia, julio-diciembre, 1962 (marzo 1963)
- Conseil National de Developpement et de Planification. Plan D'Action Economique et Sociale, 1968-1969, Haití, 1968
- El Proceso de Planificación en la América Latina - CIES/631, 1965
- Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social de Colombia (julio 1962)
- Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica, 1965-1968 (agosto 1966)
- Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de Chile (octubre, 1962)
- Evaluación del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador (agosto, 1964)
- Evaluación del Plan de la Nación de El Salvador para el Desarrollo Económico y Social, 1965-1969 (agosto 1966)
- Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala, 1965-1969 (agosto 1966)
- Evaluación del Plan Nacional de Inversiones Públicas 1963-1964 de Honduras (agosto, 1963)
- Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Honduras, 1965-1969 (agosto 1966)
- Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nicaragua, 1965-1969 (agosto, 1966)
- Evaluación del Plan de Acción Inmediata de México (agosto, 1964)
- Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de Panamá (junio, 1964)
- Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Paraguay para el bienio 1965-1966 (setiembre 1966)
- Evaluación del Programa de Inversiones Públicas 1964-1965 del Perú (octubre, 1964)
- Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay, 1965-1974 (diciembre, 1967)
- /Evaluación del

- Evaluación del Plan de la Nación 1963-1966 de Venezuela  
(setiembre, 1963)
- Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo de Venezuela para  
1965-1968 (Reevaluación - octubre 1967)
- Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso  
de Integración de Centroamérica (agosto 1966)
- Informe sobre la Ejecución del Programa Nacional de Desarrollo  
Económico y Social de Chile (diciembre, 1963)
- Measures Designed to Speed Economic Development in Bolivia Under the  
Alliance for Progress (May, 1962)

NACIONES UNIDAS

- Economic Bulletin for Latin America, Vol. XII, N° 2, October 1967
- La Planificación en América Latina, CEPAL, 1967. E/CN.12/772 Marzo 2
- Las Reformas Presupuestarias para la Planificación en América Latina,  
julio 1967
- Los Aspectos Administrativos de los Planes Anuales Operativos  
ILPES/ST/ECLA/Conf.30/L.7, 11 diciembre 1967
- Los Primeros Esfuerzos de Planificación en América Latina  
Notas sobre una Experiencia, Germánico Salgado,  
ISDP.3/A/R.2
- Planning and Plan Implementation, Second Session, New York, 1967

ORGANISMOS NACIONALES DE PLANIFICACION  
DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES

ARGENTINA

- Decreto N° 1907/67 del Sistema de Planeamiento y Acción para  
el Desarrollo
- Presidencia de la Nación, Argentina. Revolución Argentina  
(Un Año de Gobierno)
- Presidencia de la Nación, 1966. Planeamiento y Desarrollo  
de la Acción de Gobierno (Directiva)

/Secretaría del

Secretaría del CONADE (Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo), Ley N° 16964, 1966

Secretaría de Prensa, República Argentina, 1967. Directiva para el Planeamiento Nacional

#### BRASIL

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O Desafio Brasileiro e o Programa Estratégico

#### COLOMBIA

Departamento Administrativo de Planeación - Informe Anual del Departamento Administrativo de Planeación 1967-1968  
Documento DAP-112-J, julio 1968

#### COSTA RICA

Oficina de Planificación. Presidencia de la República. Alternativas del Desarrollo Económico de Costa Rica en el Mediano Plazo, octubre 1967

Oficina de Planificación. Presidencia de la República. Departamento de Coordinación y Control. Plan Operativo Anual de Inversiones Públicas 1968, setiembre 1967.

Oficina de Planificación. Presidencia de la República. Departamento de Coordinación y Control, Control y Evaluación del Programa de Inversiones Públicas, 1967, junio 1968

#### CHILE

ODEPLAN - La Oficina de Planificación Nacional - Funciones y Labor Realizada, Santiago, julio 1968

#### URUGUAY

Ley de Planeamiento y Presupuesto

#### VENEZUELA

Oficina Central de Coordinación y Planificación - Estructura y Funcionamiento, enero 1967

Principales Programas de Reforma Administrativa - Comisión de Administración Pública

/OTROS:

OTROS

- Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional  
26 febrero 1966
- CIES/853. La Planificación y el Financiamiento Externo, marzo 1966
- Economía Latinoamericana -- Volumen I, número 3, julio 1964
- Estudios sobre Administración Pública en América Latina, 1968,  
UP/G.16/15, 10 enero 1968
- ILFES, Discusiones sobre Planificación, 2a. Edición, 1966  
Siglo XXI, Editores S.A. México
- Martner , Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas,  
Siglo XXI, Editores S.A. México 1967
- Participación del Sector Privado en el Proceso de Planificación  
del Desarrollo Económico y Social en América Latina,  
UP/G.16/18
- Sociedad Interamericana de Planificación. Revista de la Sociedad  
Interamericana de Planificación, Vol. I, Número 4,  
diciembre 1967.

**BIBLIOTECA**  
**OFICINA INTERNACIONAL**  
**DEL TRABAJO**

**Santiago - Chile**

**Devuelva este libro a la Biblioteca  
al vencer el plazo fijado para este  
préstamo.**