NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/772
2 de marzo de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Duodécimo período de sesiones

Caracas, Venezuela, 2 al 13 de mayo de 1967

LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

INDICE

/I. ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL

1. Antecedentes

El reconocimiento de la necesidad de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una constelación de factores internos y externos.

Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica - y sobre todo la red de transportes y el suministro de energía - y de promover proyectos industriales de relativa envergadura en determinadas ramas estratégicas, estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados principalmente a la inversión pública.

Con posterioridad, y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo. Además, la labor de la CEPAL encaminada a profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, proponer criterios técnicos que contribuyeran a definir una estrategia de desarrollo y sugerir métodos de proyecciones, facilitó que fuera imponiéndose un enfoque global de esa naturaleza. Aunque su finalidad fue más de análisis que de planificación, la creciente utilización de proyecciones como instrumento de previsión de determinados problemas y de análisis de diversas alternativas de política, fue preparando el terreno y suministrando elementos metodológicos para la elaboración de planes.

/En la

En la presente década, Bolivia, Colombia y Chile fueron los primeros países latinoamericanos que decidieron emprender la formulación de planes nacionales de desarrollo y comenzaron a establecer los mecanismos correspondientes, apoyados en buena medida por el asesoramiento técnico internacional. Pero fue en la Conferencia de Punta del Este en 1961 cuando los gobiernos latinoamericanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales que se reconocieron necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional.

Desde esa fecha, casi todos los países latinoamericanos han elaborado planes, de variada naturaleza y alcance. Al mismo tiempo, han funcionado mecanismos regionales de conocimiento y evaluación de los planes, que han contribuido a dar persistencia al esfuerzo al vincularlo a la cuantía y canalización de la contribución financiera exterior.

Se ha acumulado así una experiencia valiosa, cuyos alcances no puedan acaso valorizarse con entera propiedad si se tiene en cuenta el período relativamente breve en que se le ha ejercido y las condiciones generales en que se la inició. Hasta no hace mucho, no sólo se carecía de experiencia - con excepción de algunos ensayos preliminares y determinados programas de carácter sectorial - sino que además la idea misma de planificación era resistida. Tampoco existía una base de información adecuada a las necesidades de la planificación, ni un bagage metodológico que hubiera mostrado ya su eficacia frente a condiciones como las que caracterizan a las economías latinoamericanas, ni mucho menos una estructura administrativa flexible y receptiva a nuevas funciones y métodos distintos a los arraigados en la rutina tradicional. No obstante, en ese lapso se han preparado las bases técnicas y adiestrado en grado creciente el elemento humano; se dotó a todos los países de instrumentos de elaboración y orientación (oficinas y planes generales); fueron prevalenciendo criterios más racionales en la asignación de recursos, particularmente en el sector público; y, sobre todo, se incorporó la planificación al grupo de las ideas generalmente aceptadas.

/En los

En los párrafos siguientes se recogen algunas de las características principales de esos avances, que en definitiva parecen caracterizar una etapa de significativo progreso. De otro lado, no son pocos los obstáculos y limitaciones que han venido haciéndose presentes, que a su vez sugieren la necesidad de una segunda etapa que tienda a consolidar sistemas más operativos de planificación, ensanche la base de participación en la elaboración de los planes, y asegure las reformas institucionales que hagan posible su cabal cumplimiento.[1/] A la consideración de esas deficiencias y obstáculos se dedica la segunda parte de esta nota, procurando identificar con más detalle aquellos factores - de índole interna y externa - que vienen dificultando la ejecución de los planes. Por último, se sugieren algunas conclusiones de carácter general que parecen surgir de ese análisis y que podrían contribuir a superar algunos de esos problemas.

2. Los organismos de planificación

El reconocimiento de la necesidad de la planificación tuvo como efecto inmediato el establecimiento de oficinas de planificación en los países en que aún no existían. Así, en la actualidad, todos los países latinoamericanos las han creado, y en un caso reciente - el del Uruguay - su existencia ha quedado reconocida en la propia constitución política del país.

Puesto que la planificación constituía una función nueva en la actividad gubernativa, los primeros pasos se encaminaron a establecer organismos especiales que se encargaran de esa finalidad. El núcleo inicial quedó constituido por oficinas centrales de planificación, que tuvieron una evolución variada de acuerdo con el grado de aceptación que lograron dentro de la organización tradicional de gobierno. En general, prevaleció el criterio de ubicar estas oficinas de modo que dependieran directamente de la Presidencia de la República. En ciertos casos, existen cuerpos intermedios de orientación, que sirven de nexo coordinador entre la oficina de planificación y el Presidente y su gabinete, en donde se analizan y discuten las decisiones más importantes.

1/ El análisis se refiere a características predominantes en el conjunto de la región, de manera que algunas consideraciones pueden no ser aplicables a determinados países. En particular, no se ha contado con antecedentes suficientes sobre la experiencia de Cuba, y en consecuencia no se la incluye en el análisis.

/En el

En el cuadro 1 se enumeran los organismos y su composición correspondiente, incluidos tanto los de orientación política como los responsables de las tareas técnicas que actúan en cada país latinoamericano. En lo que respecta a organismos sectoriales y regionales, la situación es más variada, pues no se han organizado en todos los países y en otros están en proceso de creación (véase el cuadro 1).

En general, se atribuye a los organismos de planificación una función de asesoramiento respecto a las autoridades de más alto nivel político. Es frecuente que se les asignen además otras funciones, tales como las de participar en la elaboración del proyecto de presupuesto anual del gobierno nacional, o en el financiamiento externo de ciertos proyectos de inversión y en la coordinación de la asistencia técnica exterior.

3. Los planes elaborados

En la mayoría de los casos las oficinas de planificación elaboran "planes generales de desarrollo de mediano y largo plazo", con frecuencia referidos a períodos de 4 a 10 años. En el curso de pocos años, casi todos los países latinoamericanos llegaron a contar con planes de esa naturaleza. Contienen por lo general un diagnóstico, un conjunto de proyecciones y metas globales y sectoriales, la enunciación de determinados objetivos sociales, la identificación a nivel muy general de los cambios necesarios y los campos de acción de la política económica, ciertas indicaciones sobre investigación y uso de determinados recursos naturales, metas de inversión pública y previsión de necesidades de financiamiento externo. Posteriormente, se elaboraron también planes para períodos más cortos, que con frecuencia asumieron la forma de planes bienales.

/Cuadro 1

ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación a/ 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos	
Argentina 1) 1961 2) Septiembre de 1966	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidente de la Nación y Ministros)	Secretaría del CONADE	El Ministe algunas om sectoriales
Bolivia 1) 1953 2) Julio de 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. (Presidente de la República y Ministros con responsabilidades económicas y sociales)	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (Dirigida por el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación)	En los mini cultura, Ga y Petroleo pesinos; S
Brasil 1) 1956 2) Julio de 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica. Consejo Consultivo de Planeamiento (técnicos, prensa, empresarios, trabajadores y organismos estaduales o regionales de desarrollo). Asesoría de Estudios de Reforma Administrativa; Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Financiamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corto plazo: grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo plazo: Escritorio de Pesquisa Económica aplicada (EPEA)	Núcleos de terio de P (ej.: Gru Política d
Colombia 1) 1951 2) Diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, Jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros). Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales).	Departamento Administrativo de Planeación	Comités de tación gen Oficinas d luación (t
Costa Rica 1) 1963 2) Enero de 1963	Ministerio de Planificación, Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, (Ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas). Comisión Consultiva de Planes (Jefes de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados	Ministerio de Planificación (Oficina de Planificación)	En todos l desscentral
Cuba 1) 1960 2) Febrero de 1961	Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros responsables de organismos centrales económicos.	Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control, el Banco Nacional de Cuba	Cada Minis ciones de planes con
Chile 1) 1939 2) Noviembre de 1964	Comité Económico de Ministros, que preside el Ministro de Hacienda. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional	Sección de Oficinas s cultura, V CORFO funo
Ecuador 1) 1954 2) Agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidad económica, Gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes)	Secretaría General de Planeación Económica	Oficinas d Educación; Industria, y salud P dería. Ade Reforma A de Desarro
El Salvador 1) 1962 2) Abril de 1962	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y previsión Social y Obras Públicas, Presidente del Banco Central de Reserva, dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo	Se están o en los Min y Ganader
Guatemala 1) 1954 2) Noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados del Presidente de la República:	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica	
Haití 1) 1962 2) Julio de 1963	Comisariato Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP)	CONADEP	
Honduras 1) 1955 2) Octubre de 1965	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República, Secretarios de Estado de Economía y Hacienda; Comunicaciones y Obras Públicas; Recursos Naturales; Presidentes del Banco Central y de Fomento; un representante empresario y otro laboral	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigida por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial)	En el Mini
México 1) 1958 2) Marzo de 1962	Comisión Intersecretarial de Planeación del Desarrollo (representante de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público)	Oficina técnica de la Comisión Intersecretarial	Las secret centraliza estatal e
Nicaragua 1) 1952 2) Febrero de 1952	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y Gerente General del Instituto de Fomento Nacional. Oficina de Planificación de la Presidencia de la República;	Secretaría técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)	Oficinas de los mi
Panamá 1) 1959 2) Junio de 1959	Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia	Dirección General de Planificación y Administración. Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización, Administrativa y Administración de Personal	En los mi Comercio Social y
Paraguay 1) 1948 2) Septiembre de 1962	Consejo Nacional de Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Economía, Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay. Con voz consultiva, dos miembros de la Cámara de representantes. El Presidente podrá designar otros tres miembros).	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (Secretario Ejecutivo)	
Perú 1) 1962 2) Octubre de 1962	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, de las Fuerzas Armadas y el jefe del Instituto Nacional de Planificación;	Instituto Nacional de Planificación (jefe con jerarquía de Ministro). Consejo Consultivo de Planificación (presidido por el jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios trabajadores, profesionales y Universidades)	En los mi genas; Edu blicas y en la Ofi nismo y e nomico
República Dominicana 1) 1962 2) Noviembre de 1965	Consejo Nacional de Desarrollo (Presidente de la República Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura, Educación, Salud y Previsión Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia; miembros adjuntos: Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto.	Secretariado técnico de la Presidencia de la República (dirigida por un Secretario técnico)	En el Mini los minis sociales
Uruguay 1) 1960 2) Noviembre de 1966	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Hacienda; Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte, Comunicaciones y Turismo; y Cultura y el Director de la Oficina, que la preside)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	En los Mi Instrucci Pública
Venezuela 1) 1958 2) Diciembre de 1958	Presidente de la República, en Consejo de Ministros	Oficina Central de Coordinación y Planificación	Oficinas tutos aut

a/ Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

En el cuadro 2 se enumeran los planes elaborados en los distintos países de la región. Al menos como enunciados generales, casi todos los planes de largo plazo a que allí se alude incorporan objetivos en materia de reformas agraria, fiscal, educacional y administrativa, y de afianzamiento de la integración nacional mediante obras de infraestructura (sobre todo, caminos y apertura de nuevas zonas de colonización agrícola). En algunos casos, destaca en la concepción del plan un proyecto de envergadura al que se atribuye particular trascendencia. 2/ En cambio, raramente aparecen objetivos explícitos de redistribución del ingreso, o medidas o políticas respecto de la desocupación y el subempleo.

Como parte integrante del plan global o complemento del mismo, varios países han elaborado planes de inversión pública, referidos por lo general a un bienio o trienio, que enmarcados en un cuadro macroeconómico general detallan metas de inversión por sectores de los organismos estatales (gobierno central, entidades autónomas y en ciertos casos empresas del estado), apoyadas en anteproyectos o proyectos específicos. Es éste el tipo de plan que más ha llevado al acercamiento de las oficinas de planificación a los mecanismos presupuestarios y estimulado la modernización y adecuación de los presupuestos públicos; al mismo tiempo, ha propuesto criterios de asignación de recursos entre obras ya iniciadas, proyectos complementarios de las existentes y obras nuevas, y ha debido enfrentar los problemas de asignación de recursos entre inversiones reproductivas y gastos directos de fomento y la expansión del gasto corriente y de inversión en los diferentes servicios sociales.

De este modo, los planes globales de largo plazo han cumplido una función importante como instrumento para definir una política general de desarrollo y, en conjunto con los de mediano plazo que los complementaron, han contribuido a hacer más racionales las acciones del sector público. Sin embargo, en general no se ha profundizado en los planes el análisis de programas específicos de política económica de corto plazo que contribuyan a hacer compatibles las acciones inmediatas con los objetivos de largo alcance.

2/ En el caso, por ejemplo, de grandes obras hidroeléctricas y de riego (Mantaro en Perú, Chocón-Cerros Colorados en Argentina), de complejos industriales (Guayana, en Venezuela) o de carreteras (Marginal de la Selva) que preexistían al plan; pero se los encuadró en un marco global no sólo para evaluar mejor su significado respecto al resto de la economía, sino también para facilitar su financiamiento con concurso externo. En algunos casos, estos proyectos están en plena ejecución, y en otros no se ha superado aún la etapa de elaboración del proyecto final y obtención del financiamiento.

/Cuadro 2

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, IMPORTACIONES, CONSUMO, INVERSION Y EXPORTACIONES, EN EN EL PERIODO ANTERIOR AL PLAN, EN EL PLAN Y REALES

País	Producto interno bruto				Importaciones	Consumo	Inversión	Exportaciones
	Total	Agropecuario	Minero	Industrial				
Argentina								
Período anterior (1957-63)	0.5	-0.2	17.1	0.0	-0.5	-0.8	2.6	5.4
Plan (1965-69)	5.8	4.4	7.7	7.6	4.7	5.6	5.7	2.1
Real (1965-66	3.2	2.2	7.5	7.2	-8.8	2.5	-1.8	5.0
Bolivia								
Período anterior (1950-58)	-0.2	0.3	-5.7	-2.4	4.4	0.9	...	0.0
Plan bienal (1963-64)	6.2	4.8	10.2	6.5	16.2	5.2	27.7	9.7
Plan bienal (1965-66)	5.5	3.0	11.8	7.7	7.6	4.0	10.5	12.0
Real (1963-66)	5.9	3.0	7.6	6.3	9.7	6.5	9.8	4.3
Colombia								
Período anterior (1950-59)	4.6	3.4	5.7	6.5a/	1.2	4.1	2.6	5.4
Plan (1959-64)	5.7	4.1	7.4	8.6	7.2	4.4	12.9	4.2
Real (1959-64)	4.7	2.2	2.6	6.1	10.3	6.0	5.4	2.3
Chile								
Período anterior (1950-59)	3.2	0.0	0.3	7.1	4.7	3.8	1.3	1.7
Plan (1960-65)	4.8	3.7	7.3	5.0	6.6	3.9	12.0	5.5
Real (1960-65)	4.1	2.0	3.8	6.2	7.0	3.7	10.1	4.6
Ecuador								
Período anterior (1950-61)	5.6	5.0	6.3	5.1	6.2	5.1	7.4a/	7.3
Plan (1964-73)								
Hipótesis I	6.4	4.7	7.2	8.6	4.2	5.4	10.3	4.9
Hipótesis II	6.5	4.7	8.0	8.5	5.1	5.7	10.1	4.9
Real (1964-65)	3.3	1.0	2.1	4.5	5.4	5.1	2.3	-2.3
México								
Período anterior (1958-61)	5.3	3.0b/	1.1b/	6.8b/	-0.2	4.3	5.2a/	6.1
Plan (1962-65)	5.4	4.5	2.6	6.9	8.8	5.5	8.6	4.8
Real (1962-65)	7.3	4.4	4.7	10.1	9.3	7.0	12.4	5.4
Panamá								
Período anterior (1961-63)	8.7	2.4	22.5	17.3	15.2	7.9	11.8	16.6
Plan (1963-70)	5.5	...	...	...	5.3	5.0	6.4	6.2
Real (1963-65)	6.5	7.6	2.7	6.2	4.6	5.3	3.9	8.6
Paraguay								
Período anterior (1950-64)	3.2	3.9	25.0	6.9	7.6	3.0	5.4	6.3
Plan (1965-66)								
Hipótesis I	4.7	4.9	2.8	8.5	23.0	4.2	22.0	14.0
Hipótesis II	5.8	...	...	...	29.0	5.4	32.0	14.0
Real (1965-66)	3.9	3.4	0.0	1.9	10.6	5.2	1.7	7.8
Uruguay								
Período anterior (1961-64)	0.9	2.0	d/	0.5	-4.7	-0.1	-4.2	5.0
Plan (1965-67)	4.4	2.2	d/	6.0	9.1	1.7c/	14.5	8.2
Real (1965-66)	1.8	4.9	d/	0.1	-7.7	-0.6	-0.5	7.0
Venezuela								
Período anterior (1959-62)	2.8	7.7	3.9	5.1	-10.4	-0.6	-4.6	5.4
Plan (1963-66)	7.6	7.9	4.3	12.0	2.2	...	...	4.6
Real (1963-66)	6.0	6.9	1.7	9.0	1.7	6.2	8.8	1.7

Fuente: Planes de Desarrollo y CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Inversión bruta fija.

b/ Corresponde período (1950-58).

c/ Consumo del gobierno.

d/ Incluido en el sector industrial.

Varios factores, incluídas deficiencias del instrumental metodológico y la insuficiente identificación de proyectos específicos y definición de programas de política económica de corto plazo, explican que en muy pocos casos hayan llegado a elaborarse verdaderos planes operativos anuales, excepto por lo que atañe a inversiones del sector público.

Respecto a los planes regionales, la experiencia ha sido variada y los criterios que guiaron su elaboración no siempre coincidentes. Así, en unos casos se ha tratado de localizar regionalmente ciertas metas de inversión pública contenidas en el plan global correspondientes a determinados sectores; en otros, se procuró elaborar un plan general limitado a una región particularmente retrasada o donde existe una constelación muy favorable de recursos naturales, con relativa independencia respecto a los planes globales.

4. La ejecución de los planes

No resulta fácil confrontar esa diversidad de planes con la evolución efectivamente registrada por la actividad económica, además de que esa confrontación puede tener poco sentido en unos casos y en otros dejar de valorizar importantes contribuciones ofrecidas por el esfuerzo de planificación.

Así ocurre, por ejemplo, con las metas generales de crecimiento del producto y sus principales componentes. En el cuadro 3 se ha tratado de reunir para 10 países latinoamericanos las tasas de crecimiento del producto total y de los sectores agropecuarios, minero e industrial, así como de las importaciones y los componentes globales de la demanda (consumo, inversión e exportaciones); en cada caso, se registran las tasas consignadas en los respectivos planes, las que se alcanzaron en un período anterior y las que se han obtenido durante los primeros años de vigencia del plan.

Pese a que parecerían constituír una base objetiva de apreciación, sería arriesgado deducir de esas cifras conclusiones definidas, como no sea la muy general de un distanciamiento relativamente grande y generalizado entre las metas de los planes y las tendencias reales de la economía. La medida en que los planes han representado decisiones con suficiente respaldo político, el carácter de los mismos, el comportamiento de variables exógenas relacionadas principalmente con el comercio y el financiamiento exteriores, y muchos factores circunstanciales, harían necesaria una consideración detenida de cada caso en particular, sin perjuicio de que en muchos pudieran identificarse elementos explicativos comunes como los que se discuten en las secciones pertinentes de esta nota.

/Cuadro 3

Cuadro 3

PRINCIPALES TAREAS DE PLANIFICACION NACIONAL
REALIZADAS EN AMERICA LATINA

Argentina:	Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69. Presupuesto económico nacional, 1966.
Bolivia:	Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-71. Planes sectoriales 1963-64. Presupuestos por programas, a partir de 1961. Planes bienales de desarrollo económico y social, 1963-64 y 1965-66.
Brasil:	Plan de metas (1957-60). Plan trienal de desarrollo económico y social, 1963-65. Programa de acción económica del gobierno, julio 1964-marzo 1967. Plan decenal 1967-76 (en preparación).
Colombia:	Presupuestos por programas desde 1961. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962-1970. Planes cuatrienales de Inversiones Públicas, (1961-64, 1962-65).
Costa Rica:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social, 1965-68.
Cuba:	Plan de la Economía Nacional (anual, a partir de 1962).
Chile:	Planes sectoriales de acción inmediata (energía, acero, petróleo, etc.). Programa Nacional de Desarrollo, 1961-70. Plan de desarrollo (quinquenal) en preparación.
Ecuador:	Bases y directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador. Plan inmediato de desarrollo. Presupuesto por programas desde 1963. Plan general de desarrollo económico y social, 1964-1973.
El Salvador:	Programa bienal de inversiones públicas, 1964-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan para el desarrollo económico y social (1965-69). Planes anuales de inversiones públicas desde 1966.
Guatemala:	Presupuestos por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social (1965-69).

/Cuadro 3 (conclusión)

Cuadro 3 (conclusión)

Haití:	Plan de urgencia (plan bienal de inversiones). Programa de emergencia (1966).
Honduras:	Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-64. Versión preliminar del Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social, 1962-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social (1965-69).
México:	Planes sectoriales. Plan de acción inmediata, 1962-64. Plan de desarrollo 1967-70 (en preparación).
Nicaragua:	Presupuestos por programas desde 1964. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-69.
Panamá:	Programa de Desarrollo Económico y Social 1963-70. Presupuesto por programas desde 1966.
Paraguay:	Presupuesto por programas desde 1963. Planes bienales (1965-66 y 1967-68).
Perú:	Programa de inversiones públicas 1964-65 y 1966. Presupuesto por programas desde 1963. Plan de desarrollo económico y social (1967-1970).
República Dominicana:	Presupuesto por programas desde 1964. Bases para el desarrollo nacional (1966). Plan bienal de desarrollo (en preparación).
Uruguay:	Estudio Económico del Uruguay (1963). Plan nacional de desarrollo económico y social (1965-74).
Venezuela:	Plan Cuatrienal 1960-64. Presupuesto por programas desde 1963. Plan operativo anual (1964). Plan de la Nación, (1962, 1963-66 y 1965-68).

Algo similar ocurre con las orientaciones generales de política de desarrollo contenidas en los planes. En la mayoría de los casos, se trata de criterios o propósitos esbozados con anterioridad a la elaboración formal de los planes, que éstos han recogido como decisiones, pero que al mismo tiempo contribuyen a vigorizar y - directa o indirectamente - a ponerlos en marcha. De este modo, aunque no se los puede cotejar con el contenido de determinados planes, no son ajenos a todo lo que envuelve el proceso de planificación, los avances registrados en determinados campos. Por ejemplo, desde 1961 - fecha desde la que se generalizó el esfuerzo de planificación - en 14 países de la región se sancionaron leyes de reforma agraria; y en la mayoría de ellos se adoptan medidas tributarias y de mejoramiento de la administración fiscal que motivan aumentos sostenidos de los ingresos públicos.

Desde otro ángulo, la preparación de planes ha obligado a estudiar con mayor profundidad la situación de la economía de cada país y a desentrañar las causas de su subdesarrollo. El esfuerzo de planificación se ha traducido en mejoramientos apreciables de la base de información estadística, ha estimulado la prospección de recursos naturales, ha creado mayor conciencia sobre los problemas del financiamiento interno y externo, y ha puesto de manifiesto los lineamientos básicos de una estrategia del desarrollo latinoamericano. Si bien todo ello no ha llegado a concretarse directamente en resultados tangibles inmediatos, significa un cambio fundamental, aunque paulatino, en la forma de valorar los problemas. Como el proceso se produjo gradualmente, a veces ese cambio de actitud pasó desapercibido; pero en cuanto se lo analiza, se advierte una diferencia substancial en la forma cómo los gobiernos y la opinión pública encaran hoy los problemas del desarrollo en comparación con la situación prevaleciente hace algunos años.

Uno de los resultados más directos e inmediatos de los planes de desarrollo es el esfuerzo de racionalización del sector público, manifestado tanto en las orientaciones generales como en la elaboración de planes de inversión pública, en la utilización de presupuestos por programa y en la evaluación de proyectos.

/Las orientaciones

Las orientaciones generales expuestas en los planes han servido para esclarecer el proceso de desarrollo y dar un sentido de conjunto a las diversas y numerosas medidas parciales que envuelve la acción gubernativa. No significa ello que las sucesivas decisiones se hayan ajustado estrictamente a los planes, pero sí que existió una pauta para evaluar la magnitud de las desviaciones que provocaron las condiciones adversas y la medida en que se aprovecharon las circunstancias favorables. Además, el conocimiento y discusión pública de los planes en el ámbito nacional y su evaluación por parte de organismos técnicos internacionales, ha contribuido a fortalecer la inclusión de decisiones que suponen cambios de fondo.

La racionalización del gasto público ha sido particularmente apreciable en los países que dispusieron de planes de inversión pública, pues los presupuestos sectoriales debieron integrarse dentro de una concepción global en donde figura la inversión detallada a realizar por los organismos estatales y la inclusión de proyectos y anteproyectos referidos a un bienio o trienio. Aun cuando en la mayoría de los casos no se hayan cumplido las metas cuantitativas fijadas, es probable que este tipo de planes sea el que con mayor eficacia ha funcionado en América Latina, entre otros motivos porque se refiere a un ámbito que es privativo del sector público y sobre el cual el plan tiene carácter obligatorio.

La adopción de presupuestos por programas ha ido sustituyendo progresivamente a la rutina tradicional y ha significado una creciente racionalización en las asignaciones del gasto y la inversión pública. Su funcionamiento eficaz requiere condiciones que aún no se han logrado plenamente (personal especializado, datos estadísticos confiables, identificación de unidades ejecutivas, integración de los sistemas contables del sector público, medición de resultados y costos, canales de comunicación entre las oficinas centrales de presupuesto y las sectoriales, etc.); con todo, en los países en que se aplica se ha logrado una mayor coordinación entre el presupuesto y los planes en la fase de programación presupuestaria y una presentación más racional del documento presupuestario; al mismo tiempo, las fases de ejecución y evaluación presupuestaria se están ajustando al nuevo sistema, y en algunos países se cuenta ya con mecanismos adecuados de contabilidad costos y medición de resultados.

/El proceso

El proceso de evaluación de proyectos del sector público, en los casos en que se los ha insertado dentro de una estrategia de conjunto, ha obligado a jerarquizarlos, a establecer un orden de prelación adecuado, a considerar la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos, y a tener en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía. Al menos parcialmente se han evitado así situaciones - que en ocasiones recientes se han presentado en algunos países - en que el lanzamiento desordenado de proyectos ha llevado a endeudamientos externos exagerados o distorsiones graves en la estructura productiva.

5. La cooperación técnica exterior

A la cooperación técnica exterior ha correspondido sin ninguna duda una influencia notable en los esfuerzos de planificación de América Latina, directamente en unos casos e indirectamente en otros. A ella cabe asociar muchos de los avances para superar factores limitantes de los esfuerzos de planificación. Esa influencia se ha ejercido principalmente en el terreno metodológico, en la preparación de personal, en la formulación misma de los planes y en la promoción de proyectos específicos.

La contribución técnica en materia de metodología de la planificación resultaba ser particularmente importante en la medida que era escasa la experiencia disponible en la región y en que las características económico-sociales del medio latinoamericano y la disponibilidad de información estadística y técnica no facilitaban el trasplante de métodos empleados en otras regiones. En las tareas de planificación vinieron así a valorizarse los empeños que habían venido poniéndose desde organismos internacionales por lograr una comprensión más amplia y profunda de las economías latinoamericanas y los problemas de su desarrollo, así como la labor de esas entidades en materia de técnicas de programación y proyecciones, de presupuestos-programa y de preparación y evaluación de proyectos.

/Así ocurrió

Así ocurrió con algunos estudios generales de la CEPAL,[3/] con sus análisis posteriores sobre técnicas de programación global,[4/] los estudios específicos acerca del desarrollo de varios países [5/] y las discusiones sobre técnicas de los presupuestos-programa y de preparación y evaluación de proyectos. [6/] La misma institución contribuyó a atenuar las graves deficiencias de personal especializado en estas materias, al comenzar en 1952 a impartir cursos sobre planificación del desarrollo. Estas y otras tareas se reforzaron considerablemente con la creación, en julio de 1962, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, al que se encomendaron las funciones de intensificar el programa de capacitación, colaborar con los gobiernos en el establecimiento del proceso de planificación y realizar investigaciones sobre problemas básicos del desarrollo y técnicas de planificación.

Esas labores de capacitación han sido particularmente importantes si se se tiene en cuenta que sólo muy recientemente han comenzado a incorporarse a la enseñanza regular de las universidades latinoamericanas materias específicas sobre planificación y desarrollo, de manera que los primeros

---

3/ Por ejemplo, "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas". Boletín Económico de América Latina, Volumen VII, N° 1; CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

4/ Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico, corregido y reeditado en julio de 1955 con el título de Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I. Introducción a la técnica de programación.

5/ CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico: II. El desarrollo económico del Brasil; III. El desarrollo económico de Colombia; IV. El desarrollo económico de Bolivia; V. El desarrollo económico de Argentina, Vol. I, II y III; VI. El desarrollo industrial del Perú; VII. El desarrollo económico de Panamá; VIII. El desarrollo económico de El Salvador; IX. El desarrollo económico de Nicaragua; XI. El desarrollo económico de Honduras.

6/ CEPAL, El presupuesto fiscal como instrumento de programación del desarrollo económico (E/CN.12/521); Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal (E/CN.12/BRW.2/L.5); La experiencia de algunos países de América del Sur en materia presupuestaria (E/CN.12/BRW.2/L.1); Manual de proyectos de desarrollo económico, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.G.5.

/esfuerzos de

esfuerzos de planificación se apoyaron sólo en pequeños núcleos de técnicos formados mediante programas especiales diseñados e impartidos por organismos internacionales como los citados. Tales programas, si bien no podrían sustituir una capacitación académica anterior, han cumplido una función útil al entregar orientaciones generales y suministrar instrumentos metodológicos para enfrentar las responsabilidades inmediatas; además, han contribuido a reunir en torno a las tareas de planificación, sobre la base de un mínimo de formación y lenguaje común, especialistas con diferente base técnica y experiencia (economistas, ingenieros, sociólogos, educadores, médicos, administradores), acrecentando su aptitud para el trabajo en equipo que requiere la planificación.

La cooperación de la CEPAL, primero, y del Instituto de Planificación posteriormente, se extendió también al suministro de asesoramiento técnico para la organización y establecimiento de los mecanismos de planificación y para la elaboración de los planes. Varios países contaron con la cooperación de "grupos asesores", constituidos por esos organismos internacionales y con la participación en la mayoría de los casos del Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de la OEA, o con servicios ocasionales de asesoramiento en determinados campos.[7/] Posteriormente, ofrecieron también servicios de esa índole organismos públicos o fundaciones de países extranjeros, como parte de sus respectivos programas de cooperación bilateral.

A estas formas directas de colaboración técnica externa se suman otras muy diversas que han influido para dar más envergadura y eficacia al esfuerzo de planificación. La Nómina de Expertos establecida en virtud de los acuerdos contenidos en la Carta de Punta del Este, con funciones de evaluación de los planes y recomendación sobre ayuda financiera exterior, estimuló al perfeccionamiento de los planes y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de planificación. La creación posterior del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, como comisión del

---

7/ Se constituyeron grupos asesores en Colombia (mayo, 1959), Bolivia (abril, 1960), Haití (fines de 1961), Uruguay (marzo, 1962), Paraguay (fines de 1962), Perú (febrero, 1963) y Centroamérica (principios de 1963).

/Consejo Interamericano

Consejo Interamericano Económico y Social, con la misión de examinar anualmente la situación económica y la ejecución de planes de cada país y de estimar el monto necesario de financiamiento externo, representó otro hecho de gran significación en el progreso de la planificación en América Latina. Debe destacarse en el ámbito regional la acción que desarrolla el Banco Interamericano de Desarrollo, manifestada entre otras cosas en el financiamiento de programas regionales, su contribución financiera para el funcionamiento de organismos nacionales de planificación, y sus aportes a instituciones internacionales y regionales que se ocupan de esta materia. Por su parte, la extensión de las actividades de instituciones de financiamiento externo, tales como el Banco Internacional, entidades del gobierno de los Estados Unidos, y otros, ha estimulado la preparación de proyectos de inversión y el mejoramiento de la calidad de los mismos.

II. PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCION DE LOS PLANES

Junto a los avances importantes que en varios aspectos pone de manifiesto la experiencia de la planificación en América Latina, se registran también serias debilidades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento del esfuerzo y el cumplimiento de los planes. Recientemente, se advierte un estancamiento - y en ciertos casos un retroceso - en el proceso de planificación. Agotado el impulso que significó la preparación de los planes globales, no continuó enfrentándose con igual intensidad la tarea de traducir sus orientaciones generales en programas específicos de política económica y en planes operativos de corto plazo, así como la de establecer y dar eficacia a instrumentos de revisión y actualización periódicas y de evaluación del cumplimiento de los planes elaborados.

Es precisamente en este tipo de tareas donde se hacen presentes con más fuerza las limitaciones y obstáculos de diverso orden. Algunos de ellos derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluidos la estabilidad o el grado de respaldo político con que cuenta efectivamente el esfuerzo planificador, hasta otros que se relacionan más bien con el funcionamiento de los propios mecanismos de planificación. En particular estos últimos debieran evaluarse teniendo en cuenta el período relativamente breve que ha transcurrido desde que se iniciaron las tareas de planificación, y que se trata de trabajos que en otras partes han requerido la labor persistente de muchos años para llegar a cumplirse con eficacia. De otro lado, el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes encuentra obstáculos adicionales que suelen ser muy grandes y que derivan de factores externos, relacionados principalmente con la inestabilidad, las condiciones inadecuadas y el insuficiente desarrollo del comercio y del financiamiento externos de América Latina.

Así pues, más que un balance tendiente a evaluar los avances y las limitaciones de la planificación latinoamericanas, interesa ahora poner de manifiesto los obstáculos que se enfrentan al presente y las medidas que pueden ser más eficaces para superarlos.

/A. PROBLEMAS

A. PROBLEMAS INTERNOS

1. Las funciones de la planificación

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planificación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva en cuanto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir la estrategia de esa política. Desde un comienzo, se hicieron patentes distintas actitudes. En algunos casos, se tendió a ver en ella un instrumento más para la movilización de recursos financieros externos, y un requisito adicional de la cooperación financiera internacional, lo que acentuó la urgencia por contar con algún tipo de plan, y tendió a destacar en su contenido aquello que se relacionara más directamente con el concurso exterior. En cambio, en el plano profesional y conceptual, se consideraba que lo esencial era que la planificación se convirtiera en instrumento orientador de los cambios de fondo que requiere el desarrollo latinoamericano, y llegara a ser expresión de un verdadero programa de acción nacional de los distintos sectores hacia los objetivos de mejoramiento económico y social que la misma planificación ayudara a diseñar. A veces se identificaba la planificación con un propósito limitado de racionalización administrativa. En una u otra proporción, todos estos aspectos quedaron incorporados a los planes que se elaboraron; pero con frecuencia objetivos sustanciales de política económica y social no llegaron a traducirse en decisiones concretas.

El problema es particularmente importante si se tiene en cuenta que las modificaciones estructurales que exige el desarrollo latinoamericano plantean a la planificación una tarea distinta y más difícil de la que se enfrenta en economías desarrolladas, donde los cambios necesarios suelen ser menos pronunciados y hay un mayor número de cuestiones, en torno a las que existe un consenso más generalizado.

Por otra parte, y en relación con las actitudes anteriores, se ha insinuado una controversia sobre la naturaleza de la planificación más aconsejable para América Latina, que ha resultado estéril y nociva por los términos confusos en que se plantea. Se ha argumentado que debe abandonarse

/la planificación

la planificación "global" o "macroeconómica" y centrar el esfuerzo en torno a la acumulación de un número suficiente de proyectos específicos bien estudiados; en sentido contrario, el acento en utilizar la planificación como instrumento para definir orientaciones fundamentales de largo plazo se ha asociado en ocasiones a una preocupación insuficiente o a una postergación del análisis de los problemas inmediatos o de la elaboración de proyectos concretos. En lugar de procurar una complementación entre los esfuerzos para definir orientaciones de largo alcance, imprescindibles si se tiene en cuenta los cambios de todo orden que exige el desarrollo latinoamericano, y los mecanismos para hacer operativas esas orientaciones en términos de la acción inmediata, se ha tendido a descartar o subestimar un esfuerzo para centrarse exclusivamente en el otro.[8/]

2. El respaldo político a la planificación

La necesidad de una planificación de las transformaciones económicas y sociales que son inherentes al proceso de desarrollo plantea el problema de la viabilidad política de los planes latinoamericanos y del grado de respaldo efectivo que necesita el esfuerzo de planificación. Los planes suelen encontrar resistencias por parte de sectores que se consideran afectados por determinadas medidas o que presionan por una mayor participación en el ingreso nacional; y al mismo tiempo, suele oponerse también la resistencia de la propia administración pública tradicional, reacia a innovar y celosa de posibles desplazamientos internos del poder de decisión que puedan llevar consigo una reorganización administrativa para implantar los mecanismos de decisión y ejecución que requiere un sistema de planificación.

De ahí que los planes tropiecen con graves obstáculos en la etapa de ejecución, que sólo pueden salvarse si los gobiernos les prestan un respaldo muy sólido y sostenido, respaldo que hasta ahora no siempre ha sido suficiente en la experiencia latinoamericana.

8/ Este y otros de los problemas que se tocan en esta nota fueron objeto de detenida consideración en un seminario organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en julio de 1965. Véase al respecto Discusiones sobre planificación, Textos del INSTITUTO, Editorial Siglo XXI, México, 1966.

/Además de

Además de causas de fondo, lo anterior se explica en parte por la forma en que han venido gestándose los planes. En ciertos casos, en las etapas de elaboración ha sido escaso o se ha omitido por entero el proceso de comunicación entre los funcionarios técnicos y las autoridades nacionales.

3. La participación de los sectores privados

Los problemas de respaldo político a la planificación son mayores cuando se trata de los sectores privados. La resistencia de algunos es inevitable toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afecten situaciones o intereses particulares; pero parece haber un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación.

En general, existe un distanciamiento entre los mecanismos de planificación y los sectores privados. En la elaboración del plan, no es frecuente que se consulte a los cuerpos representativos de la opinión nacional (parlamento, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, universidades, etc.) ni a los sectores directamente interesados (empresarios, importadores, exportadores, asociaciones de consumidores, etc.).

Como otros, este fenómeno aparece ligado en parte a la ausencia o debilidad con que se expresa el esfuerzo de planificación en términos de medidas concretas de política económica, que pudieran instar al sector privado a seguir determinadas pautas de acción. Este último encuentra en los planes un panorama de la situación económica y una valiosa información acerca de las intenciones del sector público; pero no se encauza su actividad mediante los estímulos o la disuación que podrían surgir de medidas de política, tales como las crediticias, cambiarias o fiscales.

4. El funcionamiento de los organismos de planificación

El grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y relaciones con los centros de decisión, y la escasa participación de los sectores privados, no contribuyen a fortalecer el empeño por asegurar un funcionamiento más eficaz de los mecanismos de planificación; y a su vez, las fallas y debilidades

/de su

de su funcionamiento alejan las posibilidades de vincular más estrechamente las oficinas de planificación a las decisiones permanentes de las autoridades nacionales y otros sectores interesados.

Las resistencias que obviamente habrían de encontrarse en las modalidades tradicionales de acción, tanto en las autoridades políticas como en el conjunto de la administración nacional, requerirían una cierta "estrategia" para la instauración de los mecanismos de planificación, que soslayara en lo posible esos roces y permitiera su integración progresiva en la estructura y procedimiento administrativos.

En este aspecto la planificación latinoamericana ha adolecido de serias fallas. Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados.

Por otra parte, se dan casos de una concentración exagerada de recursos y tareas en el organismo central de planificación. Aunque ello reflejara una necesidad en esa etapa, el resultado fue que buena parte del personal especializado - que es escaso - se agrupó en esa oficina central, la que, ante la debilidad de la acción planificadora de los ministerios y entidades autónomas, tendió a asumir directamente la preparación de planes sectoriales y proyectos.

Aunque parece plenamente justificada la ubicación predominante de las oficinas centrales, como dependencia de la Presidencia de la República, puesto que el apoyo del Jefe del Estado y su Gabinete constituye factor fundamental para el funcionamiento adecuado del organismo central, ello no ha asegurado automáticamente la estabilidad de la institución y el apoyo de sus funciones,

/así como

así como el sostenimiento de canales fáciles de comunicación. A veces, cambios de gobiernos detienen procesos de planificación que están progresando satisfactoriamente, así como infunden nueva dinámica a procesos que parecían en vías de extinción. Y en cuanto a la facilidad de comunicación, se le ha procurado mantener mediante los consejos o juntas de desarrollo, integrado por ministros y funcionarios o técnicos de alto nivel; pero estos organismos no siempre han cumplido con sus finalidades. En otros casos, los consejos han desempeñado funciones útiles para coordinar la política de desarrollo con otras dependencias de la administración nacional, pero esa coordinación suele perderse a nivel operativo por deficiencias de dirección y supervisión. La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial, lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilite o desaparezca en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos.

La vinculación directa del jefe de la oficina central de planificación con el Presidente de la República, que existe en algunos países, parece dar mayor agilidad al organismo central de planificación, evitando las dificultades propias del funcionamiento de cuerpos pluripersonales, que en América Latina se han mostrado, en general, lentos y poco dinámicos. Sin embargo, ha podido observarse que cuando el director técnico de planificación no tiene rango de ministro ni voto en el Consejo de Ministros, se halla en franca desventaja, y el organismo central de planificación no puede realizar eficientemente sus funciones, especialmente la de coordinación del sector público en la ejecución del plan. Al mismo tiempo, el funcionario técnico que dirige el organismo central queda expuesto a presiones políticas, y frecuentemente se lo reemplaza en los cambios de gobierno, puesto que se le atribuye una responsabilidad que en otros casos corresponde al consejo o junta de planificación.

Los organismos sectoriales de planificación son generalmente débiles y tienen problemas de organización y procedimientos. Sin embargo, debe destacarse que esta situación dista mucho de ser uniforme entre los distintos ministerios y organismos descentralizados. A menudo se los considera apenas como organismos operativos dedicados a la recopilación de datos estadísticos; se les encargan labores rutinarias que ponen en segundo plano las de

/programación, o

programación, o se los usa como organismos de estudio de los asuntos más variados. No se les da el apoyo político necesario para que puedan cumplir sus funciones y suelen quedar desconectados de los organismos centrales de planificación, de los organismos operativos del respectivo ministerio, y de los organismos descentralizados y autónomos de su sector.

La planificación regional ha encontrado asimismo múltiples obstáculos, entre ellos la falta de coincidencia entre la jurisdicción política y la regionalización económica. Como en muchos casos las regiones que pudieran considerarse como base de planificación contienen distintas circunscripciones políticas, cada una con intereses propios y con grupos de presión provincial, estatal o local, es muy difícil aunar criterios y marchar hacia objetivos comunes. Además, se da el caso de que algunos gobiernos provinciales o estatales tienen una gran debilidad administrativa o no participan suficientemente en la promoción del desarrollo socioeconómico.

Los problemas mencionados constituyen en último término otras tantas manifestaciones del hecho de que los organismos de planificación han venido, en general, a superponerse a una estructura administrativa que no se ha adecuado a las exigencias que envuelve la aplicación de una política planificada de desarrollo.

En los últimos años, varios países han instalado oficinas centrales de organización y métodos, a las cuales se ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos, estas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación, ni con aquellos encargados de la administración de personal y de presupuesto, quedando así la acción de reforma totalmente aislada de aquellas del desarrollo nacional. Así pues, si bien indirectamente los esfuerzos generales de planificación han concentrado la preocupación por las tareas de modernización administrativa, éstas han tendido a emprenderse en forma aislada de las políticas de desarrollo económico.

5. La "operatividad" de los planes

Además de los problemas que derivan de la organización administrativa y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación, hay otras razones que contribuyen a acentuar el distanciamiento entre éstos y las autoridades de decisión.

Se trata en lo esencial de que los planes elaborados hasta ahora cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento - aveces importante - de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que pueden conducir a los resultados deseados; con ello, los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos de otra. En el otro extremo, algunos de los planes de acción inmediata que se han puesto en práctica se limitan a reunir iniciativas parciales y determinados proyectos específicos, sin evaluarlos - con frecuencia - a la luz de perspectivas de mayor alcance.

La insuficiencia de un "puente" eficaz entre las dos dimensiones del esfuerzo ha perjudicado por igual a los planes resultantes de uno y otro carácter; unos porque tienen muy disminuida su viabilidad práctica de ejecución, y otros porque no atacan los escollos fundamentales al desarrollo. En esa ausencia de nexos eficaces entre las formulaciones globales de largo plazo, y las correspondientes definiciones específicas, en término de uso de los distintos instrumentos de política económica y de movilización y asignación de recursos, se encuentra una de las fallas principales que sigue afectando la planificación en América Latina.

/Esa situación

Esa situación parece derivar tanto de insuficiencias en la definición de la política de desarrollo como de que no se ha llegado a diseñar y aplicar mecanismos eficientes de planificación de corto plazo.

i) Las definiciones de política de desarrollo

Lo primero se refleja, por ejemplo, en el hecho de que en general las metas de crecimiento que incorporan los planes de largo plazo no se expresan en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos. Pese a la importancia y magnitud que asume el problema en América Latina, la generalidad de los planes no consideran de modo explícito el problema de la población subempleada y, dentro de la ocupada, se presta escasa atención a su estructura profesional y su perfil educativo; no se consideran suficientemente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, ni la coherencia entre las metas de expansión económica fijadas en el plan y las disponibilidades de mano de obra, sobre todo la calificada. El problema de las diferencias sectoriales de productividad y la absorción del progreso técnico apenas se enuncia en la mayoría de los planes, y las proposiciones al respecto quedan a un alto nivel de generalidad, sin que se lo analice a fondo y en detalle.

Algo similar ocurre con relación al alto grado de concentración del ingreso latinoamericano, cuya persistencia constituye otro factor de notoria influencia en el desarrollo de la región. Con frecuencia, los planes recogen el problema en el diagnóstico, e incluso llegan a enumerar determinadas medidas generales para atenuarlo (absorción de desempleo, aumentos de productividad, políticas de precios y salarios, fiscal, de gastos públicos y educación); pero no traducen esos enunciados en términos concretos ni consideran las repercusiones sobre la distribución del ingreso que quedan implícitas en sus metas y en sus proposiciones para alcanzarlas.

Desde otro ángulo, si bien ha venido generalizándose en América Latina la aceptación de un concepto amplio e integral de desarrollo, en que los factores económicos y sociales aparecen estrechamente entrelazados, sigue en pie el problema práctico muy concreto de cómo decidir sobre las asignaciones a determinados "servicios sociales" (educación, vivienda y salud pública) y a la expansión de la infraestructura económica y el aparato

/directamente productivo.

directamente productivo. En ausencia de pautas objetivas, las decisiones siguen influidas en última instancia por factores circunstanciales, poder de las autoridades responsables de los campos correspondientes, o consideraciones políticas del momento. Por fuerza de los hechos mismos más que como resultado de propósitos deliberados, la importancia relativa de esos gastos sociales ha venido acrecentándose rápidamente en la mayoría de los países de la región, favorecidos además, por las orientaciones de la contribución exterior en los últimos años. Es dudoso hasta dónde pueda mantenerse esa canalización del esfuerzo, en la medida en que no se avanza con intensidad semejante en la ampliación de la base económica que ha de sostenerlo; además, comienzan a surgir serias dudas sobre la eficacia de algunas acciones en esas materias en relación con determinados estratos sociales, desde el momento que se encaminan a atenuar déficit que en último término constituyen la expresión visible de problemas más hondos de marginalidad económica y social. Todo esto está planteando responsabilidades muy serias a los encargados de la planificación, sin que se haya acumulado experiencia suficiente para enfrentarlas con auxilio de un instrumental técnico adecuado ni se hayan adoptado las correspondientes decisiones políticas.

Cabría señalar por último que, con excepción de Centroamérica, la mayoría de los planes latinoamericanos de desarrollo no analiza ni incorpora explícitamente las perspectivas de la integración económica de la región como una variable que condicione las orientaciones del desarrollo interno. La integración parece seguir su propio curso, por canales a los que el esfuerzo de planificación permanece relativamente ajeno. Sin desconocer la presencia de algunas causas de fondo, parecería razonable pensar que influye también en esa separación el hecho de que la integración económica plantea problemas nuevos, para cuyo enfrentamiento los funcionarios técnicos de planificación no disponen de suficientes instrumentos metodológicos.

ii) Los mecanismos de corto plazo

El segundo problema radica en que no se ha llegado todavía a diseñar y poner en marcha los instrumentos técnicos necesarios para completar el proceso de planificación en sus diversas fases, de modo que las orientaciones generales de política económica se traduzcan efectivamente en programas de acción inmediata.

/Aunque ha

Aunque ha habido progreso apreciable en los mecanismos de asignación de recursos del sector público, a través de planes de inversión pública de mediano plazo y la incorporación de técnicas de presupuestos por programas para los presupuestos gubernativos anuales, subsisten problemas importantes y no se registra igual avance en materia de planes operativos anuales, de programas de política económica, utilización de presupuestos económicos anuales, etc.

Por ejemplo, en la aplicación de los planes de inversión pública cabe observar apreciables desajustes entre sus metas y las previsiones de financiamiento, sea porque las reformas impositivas en que se basan no se cumplen en la magnitud y plazos esperados, por la demora de los créditos internacionales o problemas especiales de financiamiento de los gastos locales, o porque cualquier escasez no prevista de recursos financieros en el sector público afecta mucho más a la inversión que al gasto corriente. Con frecuencia se sobreestima la capacidad operativa de la administración nacional para cumplir nuevas o mayores acciones, por la falta de criterios o mecanismos apropiados para evaluar objetivamente esa capacidad, si bien se han registrado algunos progresos significativos en esta materia; en cambio, se subestima por lo general la magnitud de las obras en ejecución y la rigidez consiguiente en la asignación de recursos derivada de la prioridad que, salvo excepciones, tiene que atribuirse a proyectos parcialmente ejecutados.

El presupuesto por programas como expresión formal de los presupuestos públicos anuales ha sido adoptado por la mayoría de los países de la región y la reciente constitución política del Uruguay establece la obligación del Poder Ejecutivo de presentar el presupuesto general clasificado por programas. En cambio, no ha registrado igual avance la preparación de planes operativos anuales, tarea que sólo Venezuela ha abordado en forma sistemática. La elaboración de modelos de experimentación numérica para análisis de política económica se encuentra en etapa de investigación y ensayo, principalmente en Venezuela y Chile. En cuanto al presupuesto económico nacional, las únicas experiencias concretas efectuadas hasta

/la fecha

la fecha han tenido lugar en Argentina, donde se lo ha elaborado comprendiendo un conjunto de previsiones cuantitativas respecto al comportamiento probable de las principales variables macroeconómicas - incluyendo la inversión privada - y la compatibilidad del gasto público con la situación y los requerimientos de la economía nacional.

La disociación que todavía subsiste en alto grado entre los planes y la conducción de la política económica suele ser patente en los países que enfrentan presiones inflacionarias agudas y persistentes. En ellos, no sólo se plantean los problemas prácticos asociados al nivel y sistema de precios que han de tenerse en cuenta en la elaboración de los planes, sino también la cuestión de fondo sobre la coherencia entre los objetivos de los planes y las exigencias de las políticas de estabilización. La creciente preocupación por este problema ha llevado a preparar planes encaminados específicamente a esa finalidad. Lo más frecuente es, sin embargo, que de hecho se hayan superpuesto dos políticas no siempre conciliadas y a menudo contradictorias: la que implícita o explícitamente corresponde a los planes de desarrollo o se inspira en ellos, y la que se encamina hacia la estabilización con objetivo principal.

iii) Los mecanismos de control de la ejecución de los planes

El escaso avance en la formulación y puesta en práctica de planes operativos se refleja con claridad en la ausencia de mecanismos apropiados para controlar la ejecución de los planes, evaluar los problemas que van surgiendo en su aplicación y apoyar llas rectificaciones oportunas cuya necesidad vaya así poniéndose de manifiesto.

En este sentido, no se trata sólo de la instauración de los organismos administrativos a que se encomienden esas funciones, sino también y muy especialmente de que se estudien y propongan técnicas de evaluación que se adapten con propiedad a las condiciones latinoamericanas.

/6. Los

6. Los proyectos específicos de inversión

No cabe duda que la disponibilidad insuficiente de proyectos específicos de inversión ha constituido obstáculo importante para la realización efectiva de los planes latinoamericanos de desarrollo.

El tema fue examinado con detenimiento en un seminario reciente, cuyas sugerencias parece apropiado resumir.[9/]

Una de ellas se refiere al concepto mismo de "proyecto", y a la necesidad de interpretarlo - particularmente en las condiciones presentes de las economías latinoamericanas - con gran amplitud, de modo que comprenda "toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo".

La persistencia en la escasez de proyectos a pesar de los progresos en determinados factores inmediatos que suelen considerarse como determinantes, lleva a suponer la presencia de otras causas de fondo, colocan la insuficiencia de proyectos como una manifestación más de la debilidad de los mecanismos de decisión y ejecución. La escasez de proyectos no es ahora más aguda que antes en términos absolutos, sino al contrario. Lo que parece ocurrir es que las políticas tradicionales de desarrollo no planificado ofrecían de una manera u otra estímulos a la iniciativa pública y privada, que se traducían en la formulación de determinados proyectos, algunos de señalada importancia; actualmente continúa dándose esa corriente continua de decisiones de inversión, parte de las cuales se hace efectiva a través de proyectos, pero la planificación ha venido a imponer exigencias adicionales mucho mayores.

En primer lugar, se requiere ahora que los proyectos respondan a determinados objetivos y metas de inversión que incorporan los planes, y se encuadren en ciertas estrategias de conjunto, En tanto no se definan con claridad, esos objetivos y esa política de conjunto no

9/ Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y efectuado en Santiago de Chile el 6 al 14 de julio de 1965.

/ofrecen estímulos

ofrecen estímulos suficientes a la generación de proyectos apropiados, ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Un ejemplo ilustrativo puede ser el de la integración económica de América Latina, frente a la que difícilmente podrían surgir iniciativas públicas o privadas expresadas en proyectos específicos mientras no se adopten las decisiones y compromisos políticos a los niveles correspondientes.

En segundo lugar, la planificación exige no sólo disponer de cierto número de proyectos, sino que los condiciona a un orden de prelación adecuado a la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos de forma que se tengan en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía.

Mirado por ese prisma, el problema de la promoción de proyectos, su identificación, preparación, evaluación y ejecución, queda estrechamente vinculado con el establecimiento de un sistema de planificación efectivo, y con las reformas administrativas que sean necesarias. Por supuesto, no cabe desconocer las dificultades que limitan la posibilidad de traducir rápidamente una estrategia de desarrollo en planes operativos, además de aquellas que se relacionan con la insuficiencia de personal capacitado y de experiencia y recursos técnicos. Al elaborarse los primeros planes, una alta proporción de la capacidad de inversión - sobre todo del sector público - se encuentra comprometida por proyectos en ejecución, que sólo ocasionalmente es posible sustituir por otros proyectos que se ajustan mejor a los lineamientos de los nuevos planes. En otro sentido, el período de maduración de proyectos de cierta envergadura suele ser más largo, como lo sugiere la experiencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en cuanto a que un proyecto importante de energía o transporte puede tomar de 3 a 5 o más años desde el momento que se toma la decisión de emprender los estudios económicos y de ingeniería hasta que se completen como para aprobar su financiamiento y entrar a la etapa de ejecución.

/7. Problemas

7. Problemas de información

El perfeccionamiento del proceso de planificación encuentra en América Latina un obstáculo importante en la disponibilidad y calidad de la información básica en que se apoya. Esto se refiere principal pero no exclusivamente a la afluencia de informaciones estadísticas.

Se observan notorias deficiencias en la cantidad, calidad y oportunidad de antecedentes que son fundamentales para la planificación. Además, el esfuerzo de planificación no ha reivindicado por completo la importancia de la función estadística. Por lo general, las oficinas nacionales de estadística ocupan un lugar muy subalterno en el conjunto de la administración pública; es común que sus empleados tengan muy bajos sueldos y que se las provea con personal residual; son pocas las que cuentan con recursos financieros y con equipo mecánico adecuado para realizar una eficiente recolección y elaboración de datos. Desde otro ángulo, existen fallas en la legislación que haga obligatorio el suministro de ciertos datos y, sobre todo, en los mecanismos de cumplimiento; no están suficientemente coordinados los diferentes servicios estadísticos sectoriales, regionales y locales, ni se han elaborado programas estadísticos nacionales.

En las relaciones con los usuarios también se advierten problemas, incluido el de una deficiente evaluación de las necesidades de información que tienen la administración pública y los sectores privados; además, no se han establecido canales eficaces para que quienes suministran los datos puedan utilizarlos a su vez como guía para adoptar decisiones. En particular, las relaciones con las oficinas de planificación suelen caracterizarse por la demanda esporádica de datos, que éstas formulan en el momento de elaborar el plan; pero no ha llegado a sistematizarse ni menos a extenderse a la organización de una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión y evaluación periódica de los planes.

Los datos son de calidad desigual, según los sectores de que se trate. Los que se elaboran con mayor precisión son los de comercio exterior, seguidos por los de población; en cambio, son particularmente pobres los de comercio interno, servicios, construcciones, transporte por carretera y ocupación. En los casos en que se trabaja sobre la base de censos,

/existe una

existe una falta de continuidad que lleva, por ejemplo, a preparar un nuevo registro de empresas con ocasión de cada censo industrial, en lugar de actualizar permanentemente el anterior.

En cuanto a la elaboración, suele incurrirse en demoras, que en casos recientes han tendido a salvarse mediante la preparación de muestras. Otra deficiencia radica en la falta de preparación sistemática y continua de indicadores que permitan seguir la evolución económica de corto plazo. Por último, la provisión de las informaciones suele realizarse con excesivo retardo.

B. PROBLEMAS EXTERNOS

Las limitaciones y obstáculos a que se ha hecho referencia en la sección anterior han constituido sin ninguna duda factores que han restado eficacia a la planificación. Su superación paulatina depende a su vez de decisiones internas y del perfeccionamiento progresivo de los propios mecanismos de planificación. Pero junto a ellos debe destacarse también que la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo ha encontrado, y continúa haciéndolo, obstáculos muy serios derivados de la evolución de las transacciones comerciales y financieras con el exterior.

Se trata de factores que bien pudieran calificarse como "exógenos", no sólo porque escapan en lo esencial a la esfera de acción del país o porque representan la presencia de nuevas circunstancias difícilmente previsibles en la etapa de formulación de los planes, sino principalmente porque vienen a modificar el cuadro económico general que se suponía condicionaría su ejecución.

Esta situación se advierte con toda claridad cuando se examinan las tendencias recientes. En el breve período transcurrido desde que comenzaron a generalizarse los esfuerzos de planificación, adquirieron magnitud apreciable varios fenómenos de particular incidencia: la insuficiencia e inestabilidad del crecimiento de las exportaciones, los compromisos derivados del endeudamiento exterior, las exigencias de reconstitución de la posición de oro y divisas, y - como consecuencia de esos factores - un curso irregular de las importaciones y la necesidad de políticas restrictivas de las compras externas.

1. Evolución de las exportaciones

La irregularidad en el crecimiento de las exportaciones queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las tasas anuales de expansión en términos de volumen han fluctuado entre un máximo de 9.2 por ciento en 1962 y un mínimo de 2.2 por ciento en 1964, en tanto que la cifra correspondiente a 1966 fue de 4 por ciento. Se trata además de promedios para la región en su conjunto, determinados por fluctuaciones a veces muy violentas en la situación de determinados países que incluyen marcados descensos en sus niveles absolutos.

/Su evolución

Su evolución en términos de valor corriente ha sido algo más sostenida. Sin embargo, en lo que va corrido del presente decenio se ha registrado una pérdida apreciable en la participación relativa de América Latina en las corrientes del comercio mundial. Particularmente marcado es el descenso de su participación en el total de las importaciones de los Estados Unidos - desde alrededor de 21 por ciento en el trienio 1960-62 a menos de 16 por ciento en 1966 -, pero también apreciable en el caso de la Comunidad Económica Europea (de 6.0 a 5.5 por ciento) y la Asociación Europea de Libre Comercio (de 5.4 a 4.2 por ciento), disminuciones que no han sido compensadas por el incremento sustancial del comercio intra-latinoamericano.

En el transcurso de esta evolución reciente cabe reconocer la influencia de factores estructurales e institucionales bien conocidos, derivados del carácter predominantemente primario de las exportaciones latinoamericanas y su escasa diversificación, así como de las limitaciones, obstáculos y modalidades adversas que continúan rigiendo el comercio mundial. Aunque en parte el problema sea atribuible también a la insuficiencia de las políticas internas de promoción de exportaciones, no está demás recordar los graves desequilibrios previstos cuando se proyecta el monto futuro de las exportaciones apoyándose en las tendencias de los últimos 15 años y se lo compara con la demanda potencial de importaciones. En efecto, se ha estimado que en tales condiciones el déficit virtual del comercio podría representar hacia 1975 magnitudes que oscilan entre los 4 600 y los 5 500 millones de dólares, a precios de 1960. Si a un déficit de la balanza comercial de esa cuantía se agregan los montos que podrían requerirse para financiar los egresos de amortizaciones, intereses y utilidades, se concluye que las exigencias de nuevos aportes de capitales extranjeros quedarían fuera de toda posibilidad de concretarse.

2. <u>El endeudamiento exterior</u>

En la presente década, la afluencia bruta de capitales externos ha alcanzado altos niveles y crecido rápidamente, como lo pone de manifiesto el hecho de que sólo la deuda externa pública de la región en su conjunto ha pasado de 6 100 millones de dólares en 1960 a más de 12 000 millones de dólares en 1966.

/Ello no

Ello no se ha traducido en una contribución neta igualmente significativa al financiamiento del desarrollo latinoamericano. Por el contrario, y como consecuencia de los compromisos que derivan del propio endeudamiento y de otros factores, el financiamiento neto externo - definido aquí como el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos - ha disminuido en forma apreciable: representó unos 1 100 millones de dólares en 1961, alcanzó su máximo en 1962 (1 230 millones) y declinó rápidamente hasta representar sólo 500 millones de dólares en 1965, nivel del que se recuperó parcialmente en 1966 cuando alcanzó a 950 millones de dólares. Una vez más cabe señalar, además de su tendencia adversa, las apreciables variaciones anuales de variables que suelen representar factores estratégicos en la ejecución de los planes.

La severidad con que se ha planteado el problema en determinados países ha motivado varios arreglos de renegociación de la deuda acumulada, consolidando y reconvirtiendo préstamos a fin de atenuar sus efectos inmediatos sobre el balance de pagos. De otra parte, ha habido progresos importantes en materia de los campos a que se extiende la contribución financiera exterior y las modalidades en que se la otorga. Sin embargo, cabe señalar que las tasas de interés de algunos préstamos externos han aumentado en los dos últimos años.

A lo anterior se agrega el hecho de que en general los plazos de amortización de los préstamos son relativamente muy cortos. Se ha estimado que en un balance de la situación al 31 de diciembre de 1964 la deuda clasificada según plazos originales se componía en 18 por ciento de plazos inferiores a 5 años, 28 por ciento de 5 a 10 años y 54 por ciento a más de 10 años; pero considerando los plazos efectivamente vigentes en aquella fecha la situación era extraordinariamente severa: un 47 por ciento de la deuda total debía amortizarse en los próximos 5 años, 24 por ciento de 5 a 10 años, y 29 por ciento a más de 10 años.

3. Otros factores

A los anteriores se agregan todavía otros factores que han significado disminuir los efectos ya insuficientes del crecimiento de las exportaciones sobre la capacidad efectiva de importación. Así ha ocurrido en los últimos

/años con

años con la necesidad de reconstituir un nivel razonable de reservas internacionales. La posición bruta de oro y divisas de la región en su conjunto representaba en 1960, 3 000 millones de dólares y se contrajo fuertemente en los dos años siguientes hasta descender a 2 200 millones en 1962; el esfuerzo posterior se tradujo en una recuperación que las llevó a 3 200 millones de dólares en 1965. En otras palabras, en el curso de esos tres años hubieron de emplearse 1 000 millones de dólares en la reconstitución de reservas. Además, el pasivo de las autoridades monetarias, incluidos los préstamos de balance de pagos, se redujo en igual período en 500 millones de dólares. En suma, por esos conceptos se restó del poder de compra de las exportaciones un total de 1 500 millones de dólares entre 1962 y 1965.

Análogos efectos ha tenido la evolución de la relación de precios del intercambio exterior. Aunque su comportamiento no ha sido particularmente desfavorable en el curso de esta década, las pérdidas por efectos de la relación de intercambio medidas respecto a 1960 representan alrededor de 1 000 millones de dólares para América Latina en su conjunto en el total de los años comprendidos entre 1961 y 1966. Su impacto se ha hecho sentir con especial fuerza en países determinados; por ejemplo, con iguales períodos de referencia, las pérdidas han representado 1 800 millones de dólares para Venezuela y no menos de 500 millones de dólares para el Brasil.

4. La evolución de las importaciones

Los factores anteriores han determinado un curso irregular de las importaciones y han llevado en varios casos a la necesidad de adoptar políticas restrictivas de las compras externas. Con ello, se debilitaron las posibilidades de acrecentar abastecimientos que resultaban particularmente importantes para llevar a cabo la política de desarrollo y ejecutar los planes correspondientes.

En 1960, el valor de las importaciones de bienes y servicios prácticamente igualaba al valor de las exportaciones, alrededor de 8 600 millones de dólares en ambos casos. Sólo en 1964 pudo alcanzarse un nivel de importaciones comparable al que se había registrado en 1957 (unos 9 300 millones de dólares). Pero aún más significativo es el hecho de que en los últimos

/años las

años las importaciones no pudieron expandirse con intensidad comparable a las exportaciones, acrecentando un excedente apreciable de estas últimas que en 1966 llegó a representar más de 1 200 millones de dólares; en efecto, el valor de las exportaciones fue de unos 12 000 millones de dólares, en tanto que las compras externas de bienes y servicios representaron 10 760 millones.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como todo proceso en curso de realización, la planificación requiere completarse y perfeccionarse. Hasta ahora, parece haberse cumplido en América Latina una etapa inicial, en cuyo transcurso se crearon organismos de planificación, se elaboraron planes de distinta naturaleza, se dieron pasos importantes en la definición de políticas coherentes de desarrollo, se avanzó en una creciente racionalización en la asignación de los recursos públicos, se capacitó un amplio grupo de profesionales en técnicas nuevas en la región y se acumuló una valiosa experiencia. Al mismo tiempo, quedaron de manifiesto limitaciones y obstáculos de diverso orden, desde unos muy generales - como el del respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediatas - hasta otros muy específicos.

La superación progresiva de tales limitaciones y obstáculos vendría a representar en cierto modo una nueva etapa de la planificación en América Latina, que se caracterizaría por una mejor formulación y sobre todo una mayor eficacia en la ejecución de los planes de desarrollo. A esos efectos, parece oportuno tratar de extraer del análisis anterior unas cuantas conclusiones que, sometidas a una evaluación más detenida, pudieran resultar útiles a los organismos nacionales y a los mecanismos de cooperación financiera y técnica exterior correspondientes.

1. <u>Los mecanismos nacionales</u>

   a) Es necesario completar los sistemas de planificación desarrollados hasta el presente.

      Ello envuelve esfuerzos adicionales en varias direcciones, entre las que destacan en particular las dos siguientes:

      i) se requiere una complementación más eficaz entre los planes globales de orientación general y los mecanismos de acción de corto plazo, preferentemente en forma de planes operativos anuales que incorporen las decisiones pertinentes en materia de movilización y asignación de recursos e involucren programas detallados de política económica;

/ii) se

ii) se necesita añadir a las funciones de formulación y puesta en marcha de los planes las de evaluación y control periódicos de su ejecución, y establecer en consecuencia los mecanismos adecuados para cumplirlas.

b) Es necesario vincular más estrechamente las labores de los sistemas de planificación a los objetivos prioritarios de la política de desarrollo de largo y corto plazo.

Ello involucra también acciones diversas, entre las que destacan:

i) las relaciones de la planificación en el ámbito nacional con los propósitos de integración económica latinoamericana;

ii) las relaciones de la planificación con los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, distribución del ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

iii) las relaciones de la planificación con los esfuerzos de contención de las presiones inflacionarias.

c) Es necesario fortalecer las vinculaciones entre los organismos de planificación y las autoridades políticas, el conjunto de la administración nacional y los sectores privados.

Entre otras cosas, ello puede significar:

i) una revisión cuidadosa de las formas en que relacionan las oficinas de planificación con las autoridades nacionales de más alto nivel;

ii) una consideración adecuada en los programas de reorganización administrativa de las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión, ya sean éstos de carácter general, sectorial o regional;

iii) el establecimiento o perfeccionamiento de canales apropiados de participación y comunicación con las diferentes entidades representativas del sector privado (partidos políticos, organizaciones sindicales, asociaciones de empresarios, etc.).

/d) Es

d) Es necesario profundizar en el conocimiento e investigación de instrumentos técnicos eficaces para cumplir cabalmente las distintas tareas de la planificación.

En ese sentido, parece ser particularmente urgente la consideración de temas como los siguientes:

i) los métodos y técnicas de elaboración de planes anuales, incluidos instrumentos como el presupuesto económico nacional;

ii) los métodos y técnicas de evaluación y control de la ejecución de los planes;

iii) los métodos y técnicas que permitan dar adecuada consideración en las definiciones de políticas de desarrollo a temas como los relativos a recursos humanos, integración económica latinoamericana, redistribución del ingreso, y asignación relativa de recursos entre fines sociales y económicos.

e) Es urgente perfeccionar los mecanismos de información de modo que se asegure la disponibilidad, calidad y oportunidad de las estadísticas y antecedentes necesarios para la formulación de planes y el control de su ejecución.

Para cumplir esa finalidad se requiere, entre otras cosas:

i) dar más jerarquía y dotar mejor de recursos humanos y técnicos a las entidades encargadas de la recopilación, tabulación y publicación de informaciones;

ii) definir programas básicos de las informaciones más importantes a fin de que se las atienda con prioridad asegurando el suministro de una corriente continua de datos actualizados;

iii) diseñar y poner en práctica los mecanismos necesarios para el suministro de informaciones relativas a la marcha de la ejecución de los planes.

/2. La

2. La contribución técnica y financiera exterior [10/]

a) Es necesario sostener y acrecentar la colaboración técnica internacional y de otros mecanismos externos a los esfuerzos nacionales de planificación.

Lejos de disminuir, esas exigencias se hacen mayores en la etapa actual, dejándose sentir particularmente en aspectos como los siguientes:

i) investigación y divulgación de métodos y técnicas sobre los aspectos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores;

ii) capacitación de personal técnico tanto en las funciones que ya se vienen cumpliendo como en las que habrá que acentuar en el futuro próximo (planes anuales, evaluación y control de ejecución, etc.);

iii) intercambio de experiencias entre los organismos de planificación de los distintos países de la región.

b) Es urgente coordinar de una manera sistemática el suministro de información técnica y de proyecciones concretas sobre aspectos como los siguientes:

i) el crecimiento económico de los distintos países;

ii) las perspectivas de los mercados internacionales en su conjunto, por grupos de productos y por productos específicos;

iii) previsiones sobre disponibilidad y necesidades de financiamiento externo para los países en vías de desarrollo.

c) La contribución financiera exterior ha demostrado ser un factor de gran influencia en los esfuerzos nacionales de planificación. En ese sentido, parece ser particularmente importante que continúen intensificándose los avances ya registrados en modalidades como las siguientes:

10/ No se incluyen en las conclusiones siguientes referencias específicas al comercio exterior, no obstante la importancia que se le atribuye en la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo, para no entrar en aspectos concernientes a la política económica internacional.

/i) el

i) el financiamiento de programas que implican acciones simultáneas en distintos campos, y en particular revisar el mecanismo tradicional de financiamiento proyecto por proyecto para tender hacia un sistema que asegure el financiamiento global de los planes de desarrollo y las necesidades de financiamiento suplementario y compensatorio en condiciones adecuadas;

ii) ampliación de los plazos de amortización y rebaja de las tasas de interés para los préstamos externos;

iii) mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de modo que no se los condicione al contenido importado de las inversiones correspondientes y puedan cubrir costos locales;

iv) mayor flexibilidad en la utilización de financiamientos externos tendientes a eliminar las ataduras que condicionan determinados préstamos;

v) el apoyo financiero a entidades nacionales e internacionales que se relacionan con la planificación.