

# notas sobre la economía y el desarrollo de américa latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N°30 Nov. 16-1969

\*\*\*\*\*

*Indices de precios de los principales productos de exportación en el mercado mundial*



Productos	Ponderaciones	1962	1964	1965	1966	1967	1968
<b>ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO</b>							
	<u>41.61</u>	<u>87</u>	<u>108</u>	<u>100</u>	<u>96</u>	<u>92</u>	<u>90</u>
<u>Zona Tropical</u>	<u>35.36</u>	<u>85</u>	<u>107</u>	<u>97</u>	<u>93</u>	<u>89</u>	<u>90</u>
Azúcar <sup>a/</sup> <sub>b/</sub>	6.61	35	69	25	22	24	25
Pananos	3.86	79	84	83	85	89	92
Cacao	2.88	95	90	96	92	93	89
Café <sup>c/</sup> <sub>d/</sub>	1.53	80	87	64	87	100	124
Tabaco	9.80	100	137	131	120	111	110
	9.83	103	123	123	120	106	108
	0.85	84	62	70	...	...	...
<u>Zona Templada</u>	<u>6.25</u>	<u>99</u>	<u>111</u>	<u>116</u>	<u>114</u>	<u>112</u>	<u>96</u>
Carne de vacuno	2.77	106	122	133	125	121	...
Maíz	1.70	88	101	108	108	101	94
Trigo	1.78	100	105	98	101	107	98
<b>MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS</b>							
	<u>12.14</u>	<u>98</u>	<u>105</u>	<u>101</u>	<u>102</u>	<u>95</u>	<u>97</u>
Acete de lnaza	0.84	120	112	100	91	98	111
Algodón <sup>e/</sup> <sub>f/</sub>	3.89	100	101	98	96	105	106
	1.34	101	99	99	92	100	102
	0.42	102	117	105	109	118	127
Cueros vacunos	1.02	117	106	121	165	121	128
Extracto de quebracho	0.22	89	105	115	116	115	122
Harina de pescado	1.10	98	106	128	123	107	111
Lana <sup>h/</sup> <sub>i/</sub>	1.25	87	111	83	94	83	72
	2.06	82	110	90	84	56	55
<b>METALES</b>							
	<u>12.51</u>	<u>103</u>	<u>117</u>	<u>129</u>	<u>152</u>	<u>142</u>	<u>148</u>
Cobre	6.59	100	118	136	186	170	183
Estatío	0.61	99	136	155	142	135	125
Mineral de hierro	3.84	114	96	97	98	98	98
Plomo	0.88	89	159	182	150	131	138
Zinc	0.59	88	154	147	133	131	124
<b>PETROLEO Y DERIVADOS</b>							
	<u>33.74</u>	<u>102</u>	<u>94</u>	<u>93</u>	<u>91</u>	<u>90</u>	<u>...</u>
Crudo		102	94	94	92	...	...
Derivados		103	93	92	90	...	...
<u>Total sin petróleo y derivados</u>	<u>66.26</u>	<u>95</u>	<u>109</u>	<u>105</u>	<u>108</u>	<u>102</u>	<u>103</u>
<u>Total 21 productos</u>	<u>100.00</u>	<u>97</u>	<u>104</u>	<u>101</u>	<u>101</u>	<u>97</u>	<u>...</u>

- a/ No incluye las exportaciones a los Estados Unidos.
- b/ Exportaciones a los Estados Unidos.
- c/ Santos (Brasil).
- d/ Manizales (Colombia).
- e/ Matamoros (México).
- f/ Sao Paulo (Brasil).
- g/ Lima (Perú).
- h/ Montevideo (Uruguay).
- i/ Buenos Aires (Argentina).

*Aspectos Administrativos de la Planificación; algunas experiencias*

Para corresponder al constante interés que existe en América Latina sobre los aspectos administrativos de la Planificación, la CEPAL ha publicado en un volumen, una selección de estudios de alto nivel que se refieren a experiencias regionales y nacionales en la materia. En-

tre ellas, las registradas en Cuba, México, Colombia, Perú, Jamaica, y Trinidad y Tabago.

Esta documentación contiene un análisis actualizado acerca de los obstáculos que suelen presentarse en materia de planificación, y por lo mismo, está destinada a servir como elemento de consulta en la búsqueda de soluciones destinadas a sortear esos problemas.

El volumen incluye una selección de los estudios que expertos nacionales e internacionales presentaron al Seminario sobre los Aspectos Administrativos de la ejecución de los Planes de Desarrollo, que se realizó en 1968 en Santiago, organizado por la CEPAL, el ILPES y la Divi-

sión de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

- temas tratados -

El Seminario, con la participación de directores y economistas de los sistemas de planificación de veintidós países latinoamericanos y de consultores de Naciones Unidas y de sus organismos especializados, concentró sus análisis en cuatro temas principales:

- Mecanismos de formulación y ejecución de los planes;
- La planificación administrativa, como parte integrante del proceso de planificación;
- Transformación del plan en programas operativos; y
- Control, evaluación y ajuste de planes operativos, programas y proyectos.

La publicación de la CEPAL, sigue el ordenamiento acordado en el Seminario. Así, el capítulo inicial contiene los siguientes trabajos: "Aspectos administrativos generales de la planificación" y "Administración de la Planificación Sectorial", por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL; "Los mecanismos centrales de planeamiento y sus vinculaciones con los centros de decisión", por Aryeh Attir; "Mecanismos para la formulación y ejecución de planes", por Josef Pajestka; "La planificación económica de Cuba", por la Junta Central de Planificación de ese país; y "Organización y Técnicas de planificación en Trinidad y Tabago", por Victor Williams.

Respecto del segundo tema tratado los documentos son: "La Planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina", por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL; "Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo", por Wilburg Jiménez Castro; "Algunos factores para evaluar el rendimiento administrativo de la planificación del Desarrollo", por Bertram Gross; "El proceso de reforma administrativa en Colombia", por Stella Escobar Zapata; "Aspectos administrativos de la planificación en Jamaica, en breve examen", por F.A.A. Mullings; "El proceso administrativo en México", por Ignacio Pichardo; y "Plan de Acción para reforma de la administración pública peruana", por ONRAP, del Perú.

Respecto al tema Transformación del plan en programas operativos, figuran el estudio "Los aspectos administrativos de los planes anuales operativos", por el ILPES; y el estudio "Algunos aspectos de la administración de proyectos en el marco de la planificación del desarrollo", por la División de Administración Pública de la ONU.

En cuanto al último punto, del temario, el trabajo incluido, "Control de planes, programas y proyectos de operación", fue preparado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas.

- experiencias nacionales -

Por constituir puntos de especial interés para América Latina, se ofrecen a continuación algunos apartes de los trabajos relativos a las experiencias registradas en Colombia, Cuba, Jamaica y México.

En el caso de Colombia, el trabajo se refiere a las distintas etapas del proceso de reforma administrativa que comenzó en la década de los años cincuenta, con una misión auspiciada por el Banco Mundial, y encabezada por el profesor Lauchlin Currie.

La monografía reseña también los hechos más destacados del cuatrenio 1958 y 1962, y después de este año. En él, entre otras medidas, se dispuso la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, a nivel presidencial; el establecimiento del Departamento Administrativo de Planeación; la creación de oficinas de planeación en los ministerios; y la organización del servicio civil y la carrera administrativa.

La Ley que estableció estas dependencias y servicios, les señaló también la función de preparar los planes parciales, el estudio de las inversiones públicas y la revisión y coordinación de los proyectos que debieran ser ejecutados. Bajo esta estructura fue posible elaborar el primer programa para Colombia, denominado "Plan General de Desarrollo Económico y Social", tarea que realizó el Departamento Administrativo, con asesoría de una misión técnica de la CEPAL.

Conjuntamente con los organismos de planificación, indica el Trabajo, la reforma administrativa instituyó organismos para la administración de Personal del Servicio Público, destinados a la formulación de normas reglamentarias del servicio y la carrera administrativa (labor de la Comisión Nacional del Servicio Civil) y al adiestramiento y especialización del personal (en la Escuela Superior de Administración Pública).

La monografía informa en detalle sobre los problemas y obstáculos que registra el proceso de implantación de la reforma, así como las revisiones y modificaciones que se han realizado entre 1962 y 1967. Concluye, presentando la estructura adoptada en 1968 para conseguir una mejor racionalización de la administración pública del país. En ella se acordó un programa de trabajo para determinar áreas-problema o campos en los que se debe trabajar, y para realizar un inventario sobre los recursos disponibles y necesarios.

Una de estas áreas, la tercera, se refiere a la administración de la planeación de las finanzas públicas con jurisdicción sobre los siguientes campos: rentas públicas, planeación y presupuesto; crédito, moneda y banca, y contabilidad y auditoría. Los organismos encargados de la ejecución de trabajos en el Área son: el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, las Direcciones de Presupuesto, y de Impuestos Nacionales, y de Aduanas, la Contraloría General de la República, la Escuela Superior de Administración Pública y los Organismos de regulación y asesoría financiera.

- la experiencia cubana -

El trabajo que analiza el proceso derivado de las transformaciones ocurridas en Cuba a partir de 1959, indica que aunque en ese período se asentó la liberación política y las premisas de un verdadero y rápido desarrollo económico, la economía cubana no ha modificado sustancialmente su estructura productiva, "estando aún orientada en lo fundamental hacia la producción azucarera y el intercambio comercial con el extranjero".

La dirección de la economía, dice el documento - ha pasado a ser tarea de toda la sociedad y compete al aparato estatal implementarla, creándose para ello los mecanismos adecuados y la estructura organizativa en la que se enmarca la actividad económica de la nación. De ahí surgen la importancia y el rol de la planificación, así como las instituciones administrativas y organismos a través de los cuales el estado ejerce sus funciones económicas.

El sistema de planificación cubano trabaja sobre la base del carácter directivo de las tareas económicas fijadas en el Plan. Este carácter directivo de las tareas, implica, necesariamente, que las mismas tengan un destinatario concreto, perfectamente identificable dentro del conjunto de las instituciones económicas. Es decir, que cada tarea y los recursos correspondientes para ejecutarla son asignados a un organismo central, empresa, y unidad productiva, bien delimitada en su carácter orgánico.

Vista desde ese ángulo, la organización administrativa de la economía cubana se basa en una agrupación previa de las actividades determinada por la índole técnico-económica que es propia de las tareas específicas que se llevan a cabo en la economía. Así, el conjunto de actividades se clasifica principalmente en sectores económicos y ramas de producción o servicios, en cada uno de los cuales los procesos tecnológicos, los insumos materiales y los productos terminados presentan caracteres más o menos homogéneos.

Más adelante, al referirse a la dificultad de que "mientras la técnica de la planificación tiende a trabajar por sectores y ramas económicas, independientemente de sus formas organizativas, estas últimas no siempre coinciden con las primeras", el estudio agrega: "La experiencia cubana indica que un estilo de trabajo dinámico, de estrechas relaciones entre las instituciones planificadoras y las empresas productoras contribuye a despejar estas dificultades, permitiendo el análisis del comportamiento del sector y la planificación adecuada de la actividad de los organismos centrales y sus empresas".

Para ello, se anota, en la estructura organizativa de la economía del país hay tres niveles perfectamente delimitados. El primero, que corresponde a los organismos económicos globales destinados a planificar y controlar la actividad productiva, sin ocuparse directamente de su ejecución. (Junta Central de Planificación, Banco Nacional de Cuba y Ministerio del Trabajo.) El segundo nivel, formado por organismos económicos sectoriales o centrales, con la tarea de actuar como eslabones de enlace con los anteriores y con la misión de administrar y dirigir la actividad desarrollada en las empresas (Institutos de Reforma Agraria y de Pesca, Ministerios Industriales, Ministerios de Transportes, Construcción, Educación y Salud Pública). Y el tercer nivel, con las empresas estatales adscritas a los respectivos ministerios, que constituyen el eslabón inferior del sistema y están encargadas de la ejecución material de los planes.

#### - la planificación en Jamaica -

Con antecedentes que se remontan a 1940, el Documento que describe el proceso de planificación en Jamaica, presenta las diversas etapas de desarrollo político y económico del país, desde su régimen estrictamente colonial hasta su total independencia política.

En este relato cobran actualidad los impulsos a la planificación adoptados entre 1940 y 1945, el establecimiento en 1955 de la Dependencia Central de Planificación, la formulación del primer plan decenal (1957-1967), la formulación de un nuevo plan (1962-1971) al independizarse el país, y el cambio a un plan quinquenal en 1963, por razones de índole política.

La monografía sobre la planificación en Jamaica, indica que "un hecho importante que parece desprenderse del análisis de los acontecimientos, es que las causas motivadoras de la preparación, revisión o sustitución de los pla-

nes del país, fueron el cambio de las circunstancias, tal como lo concebía la administración que estaba en el poder, o el cambio del poder político de uno a otro de los principales partidos del país".

Dicha inestabilidad, se indica, acarreó dificultades. Pero en la actualidad, la función planificadora ha vuelto de manera casi total al Ministerio de Hacienda, que desde 1967, opera como Ministerio de Hacienda y Planificación.

Bajo este nuevo criterio se han operado cambios notables, la Dependencia Central de Planificación ha readquirido su importancia, y el nuevo plan quinquenal 1968-1973, contempla aspectos determinados, como proyecciones y políticas macroeconómicas, coordinación de programas ministeriales, investigaciones socio económicas, planificación de los recursos humanos, y evaluación de los planes. Por otra parte problemas como el del desempleo, se estudian a nivel nacional, y en 1968 comenzaron estudios sobre la planeación del medio físico, para racionalizar el uso de los recursos físicos del país e indicar posibles centros de desarrollo lo que destina una atención especial.

#### - el proceso en México -

Para comenzar, el autor del trabajo pone de relieve que en México el proceso administrativo de la planificación económica está en franco camino de formación y consolidación. Año tras año se llevan a cabo modificaciones más o menos significativas, tanto en cuestiones de procedimiento como por lo que toca a la creación de nuevos órganos o a la ampliación de funciones de los existentes. No hay en México un "órgano central de planificación" tal como los que se suelen encontrar en los aparatos gubernamentales de muchos países en vías de desarrollo. Existe, sin embargo, un sistema central de planificación integrado por un grupo relativamente pequeño de entidades del gobierno federal. Este núcleo central de dirección o planificación ha venido operando, en los últimos años, en condiciones de creciente eficiencia.

Una segunda observación general se relaciona con los avances conseguidos por el Gobierno de México en el campo de la planificación operativa anual. Si bien por un lado pudiera pensarse que la planificación a escala nacional no ha podido integrarse aún a los procesos cotidianos y normales de la administración pública, los planes anuales de inversión pública son ya una herramienta eficaz de gobierno. En este sentido todo indicaría que México ha seguido, voluntaria o involuntariamente, un sendero diferente al de otros países en similar etapa de desarrollo: hasta ahora se ha insistido en la planificación operativa anual, con un desenvolvimiento más lento de las instituciones de la planificación nacional a mediano y largo plazo.

Menciona también el documento, que en México no existe un organismo central de planificación, pero sí un sistema centralizado de planificación. Gracias a ese sistema se han logrado importantes avances en la movilización de los recursos materiales, humanos y técnicos del país. El gobierno actúa constantemente como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planificación.

Los primeros intentos para conseguir cierto grado de planificación económica aparecen después de 1933. Baste recordar, por ejemplo, los planes sexenales de 1934-40 y 1941-46. De otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1947, que entonces funcionó más



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el  
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios  
Informativos de la CEPAL.  
Casilla 179-D, Santiago, Chile

bien de un modo formal, una vez reorganizada tuvo en 1953-54 mayor intervención en la preparación del plan de inversiones para el sector público, durante la administración gubernamental correspondiente al período 1953-58. Actualmente se encuentra en vigor el "Programa del Sector Público" referido al período 1966-70.

Conviene aclarar que la organización federativa de México impone restricciones formales a la planeación económica de carácter nacional, ya que los planes de desarrollo elaborados por el gobierno federal no pueden obligar a los estados federados ni a las autoridades municipales, sino tan sólo al sector público federal. Sin embargo, existen mecanismos de coordinación financiera entre las entidades federativas y el gobierno federal que se establecen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me

dante el suministro de subsidios y la entrega de participaciones en impuestos federales. Además, el gobierno federal dispone de varios argumentos que pueden persuadir a las autoridades estatales y municipales a aceptar los lineamientos del plan. Un ejemplo de este tipo de influencia lo constituyen las facultades discrecionales de la Secretaría de Hacienda para señalar la prioridad en la inversión y ayuda federales a las entidades que sigan los lineamientos establecidos.

En consecuencia y sin soslayar la existencia de esquemas de planificación estatales y regionales, en México la planificación es solamente federal y únicamente comprende al gasto público de inversión. En los dos últimos años se ha establecido un programa presupuestario para el control del gasto corriente.

En relación con los Estudios e Informes que se anuncian o comentan en estas Notas, los lectores interesados en adquirirlos podrán hacerlo enviando su solicitud a la Sección de Documentos de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. También podrán obtener informes en cualquiera de las oficinas cuya dirección se indica a continuación:

NACIONES UNIDAS, Sección de Publicaciones,  
Nueva York, N. Y.

CEPAL, México: Hamburgo 63, México 6 D. F.

CEPAL, Bogotá: Carrera 10 N° 13-39 piso 11  
Apartado Aéreo 17603  
Bogotá, Colombia.

CEPAL, Caribe: Room 312, Salvatori Building  
Frederick Street  
Port of Spain  
Trinidad y Tobago

CEPAL, Río : Rua Cruz Lima 19 Apto. 602  
Flamengo ZC-01  
Río de Janeiro, Brasil.

CEPAL, Montevideo: Hotel Victoria Plaza  
Casilla de Correo 1207  
Montevideo, Uruguay.

CEPAL, Washington: The Federal Bar Bldg. West  
Room 450, 1819 H Street, N. W.  
Washington, D. C. 20006.

## Las organizaciones agrícolas y el desarrollo económico y social

A fin de analizar el papel que corresponde a las organizaciones agrícolas en el desarrollo económico y social de América Latina, alrededor de veinte expertos y especialistas procedentes de los grupos gubernamentales, empleador y trabajador, en el medio agrícola de la región, se reunieron en Santiago de Chile a fines de octubre.

La reunión fue convocada por la OIT y la CEPAL para examinar las experiencias nacionales en materia de organizaciones agrícolas en la región latinoamericana, y para buscar métodos de promoción de esas organizaciones. El certamen fue presidido por el Director Ejecutivo del Instituto de Investigaciones de Recursos Naturales de Chile, Sr. Luis Marambio Canales, y en él actuó como

representante del Director General de la OIT el Sr. Bimalendu Ghosh.

Todos los expertos asistentes a la reunión participaron plenamente en su desarrollo, pues cada uno de ellos presentó un trabajo para su discusión en las deliberaciones. Asimismo, la CEPAL contribuyó con un documento técnico.

El acto de apertura se distinguió por cinco exposiciones de alto nivel, las que estuvieron a cargo de los señores Hugo Trivelli y Ernesto Yávar, Ministro de Agricultura y Subsecretario del Trabajo de Chile, respectivamente; Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Bimalendu Ghosh, Representante del Director General de la OIT, y José Luis Bustamante, Director de la Oficina de Enlace de ese organismo especializado de las Naciones Unidas para Chile y la CEPAL.