

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



CEPAL/MEX/74/21/Rev.1

Noviembre de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

c.1

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
CENTRO DE PLANIFICACION, PROYECCIONES Y
POLITICAS DE DESARROLLO, DEL DEPARTAMENTO
DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS
NACIONES UNIDAS

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE ANALISIS Y EVALUACION DE LA ESTRATEGIA
INTERNACIONAL DEL DESARROLLO: LOS PROBLEMAS DE SU ORGANIZACION
EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

México, D. F., 14 a 19 de octubre de 1974

(Versión provisional)

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

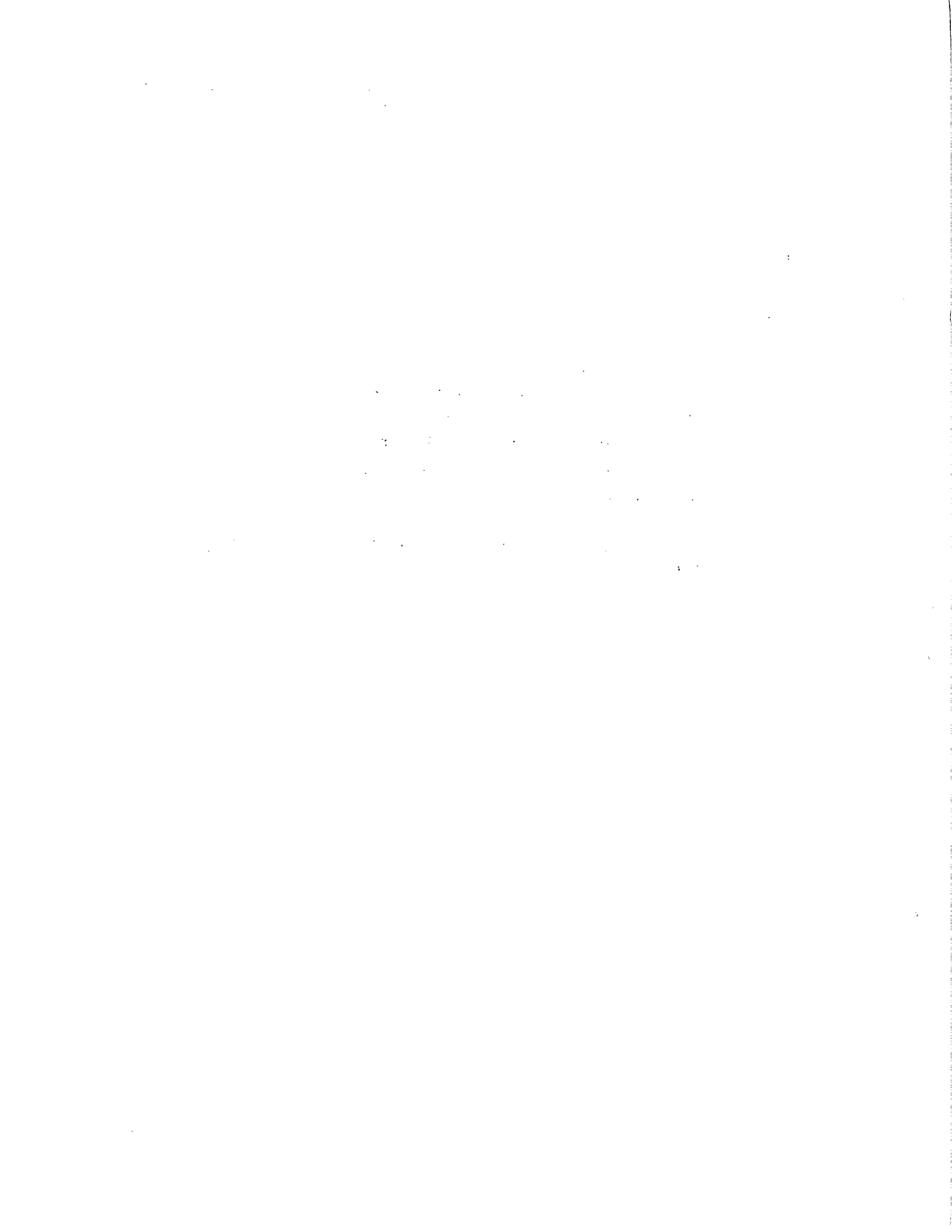
100

100

100

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Antecedentes	3
II. Asistencia	5
III. Temario	7
IV. Resumen de los debates	9
1. La Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional	9
2. Los sistemas para evaluar el desarrollo	10
3. Información para evaluar el desarrollo	14
4. Los sistemas para evaluar el desarrollo en el corto plazo	16
5. Experiencias de Centroamérica y México sobre planificación y evaluación	20



PRESENTACION

El presente informe resume las actividades del Seminario sobre Análisis y Evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo: Los Problemas de su Organización en los Países Latinoamericanos, que tuvo lugar en la ciudad de México, del 14 al 19 de octubre de 1974. En él se incluyeron las conclusiones derivadas de las experiencias de Centroamérica y México para que sean tomadas en cuenta en la elaboración del informe conjunto de los cuatro seminarios subregionales que sobre el mismo tema se están celebrando en América Latina.

I. ANTECEDENTES

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en su 1883a. sesión plenaria del 24 de octubre de 1970, la Resolución 2626 (XXV) que establece la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Posteriormente, en la 2229a. sesión plenaria del 10. de mayo de 1974, se aprobaron la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, y su Programa de Acción.^{1/}

En estas resoluciones se proclama a los setentas como el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se aprueba una estrategia internacional para promover el desarrollo, se declara la determinación de establecer un nuevo orden económico internacional y se formula un programa de acción para alcanzar ese propósito. También se establece que la Asamblea General debe evaluar, por conducto del Consejo Económico y Social, la estrategia internacional del desarrollo. La primera de estas evaluaciones se efectuó en 1973 y la segunda se realizará en 1975.

Como parte de las tareas preparatorias para esta última, la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, decidieron organizar en América Latina cuatro seminarios regionales de nivel técnico, a fin de examinar los problemas que plantean el análisis y la evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo, referidos a experiencias concretas de los países de la región. Los dos primeros seminarios se celebraron en Argentina y Chile durante el mes de septiembre de este año, con la asistencia de funcionarios del sector público de los países sudamericanos. El tercero --al que se refiere este informe-- se llevó a cabo del 14 al 19 de octubre, en la ciudad de México, contando con el concurso de técnicos centroamericanos y de México. Finalmente, el cuarto tendrá lugar en fecha próxima en Trinidad y Tobago, y a él asistirán funcionarios públicos de los países del Caribe y de Panamá.

^{1/} Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), respectivamente.

En términos más específicos, con los seminarios se pretende que los participantes examinen, a título personal, los aspectos técnicos y metodológicos relativos a la evaluación de los objetivos y medidas de política a que se refiere el capítulo D (párrafos 79 a 83) de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Las conclusiones técnicas de los seminarios servirán de base para preparar la documentación y antecedentes de la segunda Evaluación del Segundo Decenio para el Desarrollo.

II. ASISTENCIA

Participaron funcionarios de alto nivel técnico de diversas entidades gubernamentales de los países centroamericanos y de México, que tienen a su cargo actividades relacionadas con el análisis del proceso económico y con la elaboración de planes de desarrollo y la evaluación de su cumplimiento.

El grupo de asistentes, presentado en forma alfabética quedó integrado como sigue:

Víctor Manuel Barceló
Secretaría de Relaciones Exteriores
México

Jorge Escobar
Consejo Nacional de Planificación y
Coordinación Económica
El Salvador

Cristiana Nuffio de Figueroa
Consejo Superior de Planificación Económica
Honduras

Leonel Fletes
Banco Central
Nicaragua

Carlos Gómez Alfaro
Oficina de Planificación
Costa Rica

Miguel Alfredo Guzmán
Consejo Nacional de Planificación
El Salvador

Roberto Jiménez
Consejo Nacional de Planificación
El Salvador

Carlos Molina Woolford
Secretaría General del Consejo
Nacional de Planificación Económica
Guatemala

Fernando Naranjo
Casa Presidencial
Costa Rica

Manuel Norori
Oficina de Planificación
Nicaragua

Guillermo Salazar
Banco de Guatemala
Guatemala

Edmundo Valladares
Banco Central
Honduras

Además se contó con la participación de los señores Carlos García Tudero, del Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, y Pedro Sainz, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Por la Comisión Económica para América Latina estuvieron presentes los señores Luis R. Almeida, Manuel Balboa, Daniel Bitrán, Rodrigo Bolaños, Ernesto Carranza, Horst Grebe, Federico Herschel, Gert Rosenthal, Juan Sourrouille y Ramón C. Torres.

III. TEMARIO

El temario que orientó las deliberaciones fue el mismo que se utilizó en los seminarios llevados a cabo en la Argentina y Chile, y el que se pretende seguir en el de Trinidad y Tobago.^{1/} Sin embargo, dada la amplitud de su contenido los participantes optaron por seleccionar los temas prioritarios y ordenarlos en el esquema que se menciona más adelante. Conviene destacar que por ese motivo se decidió postergar para otra oportunidad la evaluación del programa de integración económica y social de los países centroamericanos.

Temas prioritarios

1. La Estrategia Internacional del Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional

Documentación

Resoluciones básicas de la Asamblea General relativas a la Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional (E/CEPAL/979)

América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional (E/CN.12/947/Rev.1)

Evaluación de Quito: Primer Bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo (Resolución 320 (XV) de la Comisión Económica para América Latina)

La Estrategia Internacional de Desarrollo: Primer examen y evaluación general de problemas y políticas (E/5268, ST/ECA/177)

2. Los sistemas para evaluar el desarrollo

Documentación

La organización de la información para la evaluación del desarrollo (ST/CEPAL/Conf.49/L.2)

La contabilidad regional y el sistema de cuentas nacionales (Juan Sourrouille)

Notas sobre la naturaleza y requisitos metodológicos de la evaluación del desarrollo (ST/CEPAL/Conf.49/L.3)

1/ Véase, Temario detallado (ST/CEPAL/Conf.49/L.1).

3. Indicadores para evaluar el desarrollo

Documentación

La organización de la información para la evaluación del desarrollo (ST/CEPAL/Conf.49/L.2)

4. Los sistemas para evaluar el desarrollo en el corto plazo

Documentación

Indicadores para evaluación de situación y perspectivas económicas de corto plazo (ST/CEPAL/Conf.49/L.4)

Informe sobre el análisis preliminar de política económica de corto plazo en Guatemala (Federico Herschel)

Informe de la misión realizada en Panamá para colaborar en la preparación del plan operativo anual para 1973 (Federico Herschel)

Informe sobre la preparación de planes anuales operativos en El Salvador (Federico Herschel)

5. Experiencias de Centroamérica y México sobre planificación y evaluación

Documentación

México: La programación de su desarrollo. (Los esfuerzos por definir índices del bienestar) (Víctor Manuel Barceló R.)

Informe sobre las experiencias de Nicaragua en la evaluación del desarrollo (Manuel Norori)

Notes on the process of planning and evaluating development in Colombia (ST/CEPAL/Conf.49/L.5)

IV. RESUMEN DE LOS DEBATES

Las deliberaciones sobre los temas prioritarios seleccionados que tuvieron como base los diversos documentos de trabajo mencionados en el capítulo anterior, dieron origen a un intenso intercambio y confrontación de experiencias. Gran parte del debate giró en torno al análisis de los elementos conceptuales comprendidos en la evaluación del desarrollo económico y social. Se mencionan a continuación las conclusiones más relevantes, en torno a las cuales se expresó mayor consenso. Debe precisarse que en algunos aspectos --que en su oportunidad se señalan-- se plantearon divergencias sobre la significación y jerarquía de las conclusiones.

1. La Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional

Los participantes coincidieron en la necesidad de evaluar los propósitos de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) a la luz de los resultados obtenidos en los primeros años de su vigencia. Si bien los países centroamericanos y México lograron alcanzar en buena parte las metas propuestas en la Estrategia, hubo consenso de que ello se debió más bien al esfuerzo interno de los países y a una coyuntura favorable para las exportaciones que al hecho de haberse cumplido los objetivos que la EID establece para las naciones industrializadas en cuanto a sus relaciones con las economías en vías de desarrollo. Surge, en consecuencia, la necesidad de replantear las exigencias de las zonas en desarrollo en materia de tratamiento comercial, financiero y de cooperación técnica con los países industrializados, en el contexto de la mencionada Estrategia. Esto último reviste mayor urgencia si se toma en cuenta el alto grado de incertidumbre que existe en relación con el comportamiento futuro de la economía mundial, debido a la situación de los precios de los alimentos y de las materias primas y a la configuración del llamado nuevo ordenamiento económico internacional, aspecto sobre el cual se destacaron los esfuerzos realizados por los países en proceso de desarrollo por instrumentar un mecanismo --Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados-- que cree un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales, basado en la equidad, la igualdad soberana y la interdependencia de los intereses de los países industrializados y de los del Tercer Mundo. Los participantes manifestaron, además, su preocupación por la falta de un vínculo claro entre las metas que propone la Estrategia y los medios para alcanzarlas. Este aspecto debería tratarse con atención preferente ya sea a través de la formulación de una nueva estrategia o mediante el replanteamiento de la actual.

2. Los sistemas para evaluar el desarrollo

Sobre este tema se expresó que los sistemas de evaluación que tradicionalmente han adoptado los gobiernos para evaluar el desarrollo y la evolución de las economías son todavía imperfectos, no obstante los avances sustantivos que se observan recientemente para sistematizarlos dentro de esquemas orgánicos y deliberados, como es la Estrategia Internacional del Desarrollo y el programa para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional. Al respecto se puso de relieve que estos sistemas deberían perfeccionarse sobre todo porque resultan insuficientes para: considerar en toda su magnitud problemas como los de la pobreza y el atraso; destacar el uso de las potencialidades económicas y sociales de los países; ubicar en un plano más completo y equilibrado los esfuerzos de política económica de los gobiernos, y subrayar peculiaridades muy singulares de las relaciones entre los países más adelantados y las economías en desarrollo.

Asimismo, se analizaron los elementos que conforman los sistemas para evaluar el desarrollo, destacando dentro de cada uno de ellos los factores que propician la insatisfacción a que se refiere el párrafo anterior. Entre ellos se examinaron los objetivos que orientan los esquemas de evaluación, los aspectos conceptuales que necesariamente subyacen en el esfuerzo evaluativo, el marco institucional dentro del que se despliega esa decisión, y la información que se utiliza para esos propósitos.

a) Objetivos

A pesar de las indudables ventajas que conlleva generalizar las metas y objetivos del desarrollo --entre otras la de identificar plenamente propósitos y acciones para superar el atraso-- se incurre en imprecisiones y con frecuencia abstracciones alejadas de las carencias y aspiraciones económicas y sociales. Por ejemplo, en la EID, no sólo no se aprecian con claridad las prioridades entre los distintos objetivos y metas planteados, sino que, además, su vinculación con las medidas para alcanzarlos es precaria.

Se reconoció al respecto que la noción de desarrollo ha evolucionado hacia un enfoque unificado que proporciona una visión integral del ser humano. Así lo recoge la Estrategia Internacional del Desarrollo al superar el concepto restringido de desarrollo que se identificaba con el de crecimiento y se circunscribía además al ámbito de la economía. Distinta sin embargo de ser satisfactoria la celeridad con que esta nueva concepción se traduce en alcances de metas y objetivos. Un fenómeno similar se observó en relación con los problemas coyunturales. En los últimos meses los trastornos de la economía mundial se han tornado especialmente graves para los países en desarrollo, imponiéndoles metas y objetivos no necesariamente convergentes con los de desarrollo y en especial con los de la Estrategia del Desarrollo. Los esfuerzos a nivel nacional e internacional para entender y atacar razonablemente estos problemas constituyen el mejor medio para preservar las orientaciones de más largo plazo.

Se convino, en fin, que es necesario revisar con frecuencia los objetivos y metas generales planteados por la EID y por los propios países, haciéndolos más consonantes con la realidad de las distintas regiones del mundo, con la cambiante situación internacional, con la heterogeneidad que existe dentro del bloque de países en desarrollo y los industrializados, y con la reiteración de los propósitos tendientes al logro de sistemas de convivencia mundial más equitativos.

b) Esquema conceptual e información

El seminario examinó los esquemas conceptuales sobre los que se han elaborado los sistemas para evaluar la evolución de la economía y el desarrollo. Al respecto se puntualizó que el sistema de cuentas nacionales recomendado a los gobiernos por las Naciones Unidas se ha generalizado, al grado de que casi todos los países lo han adoptado, en mayor o menor medida, para ordenar la información macroeconómica y evaluar el comportamiento de la economía. El uso de este sistema, que descansa en formulaciones keynesianas, ha permitido en efecto identificar los obstáculos y factores limitantes del crecimiento, y analizar su mecánica y desequilibrios fundamentales a nivel agregado. Se reconoció sin embargo que

/deberían

deberían fortalecerse los esfuerzos de las Naciones Unidas tendientes a revisar y mejorar el sistema, teniendo en cuenta que debería captar con mayor precisión el papel que desempeñan los patrones de distribución del ingreso, del consumo y de la propiedad del capital. Se expresó, asimismo, que la información integral sobre el hogar --concebido como la unidad económica y social-- debería ocupar un lugar destacado para el análisis, evaluación y fijación de objetivos de las políticas de desarrollo. A pesar de que se ha avanzado en la formulación de contabilidad regional, de cuentas financieras y de cuentas para el sector público consolidado, así como en la elaboración de estadísticas sociales y demográficas, se estimó que estos elementos deberían fortalecerse para incorporarlos integralmente al sistema de cuentas nacionales recomendado por las Naciones Unidas. En particular se reconoció que esta labor es urgente para permitir vincular analíticamente problemas y políticas de corto y largo plazo, hecho que resulta cada vez más imperioso sobre todo en los últimos meses, que se han tornado más agudos los problemas inflacionarios.

Otro aspecto importante que sobre esta materia se puso de manifiesto fue la necesidad creciente de revisar las definiciones tradicionales de actividad económica a fin de que reflejen más adecuadamente los problemas del desarrollo y las aspiraciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo y del Nuevo Orden Económico Internacional.

La formulación y el uso de modelos cuantitativos para elaborar planes de desarrollo y políticas específicas fue motivo de amplias deliberaciones, particularmente por constituir herramientas de utilidad real o potencial para las tareas de evaluación. Al respecto se insistió sobre las ventajas y limitaciones del empleo de modelos econométricos y de la necesidad de hacer flexible su utilización. Los modelos de experimentación numérica podrían constituir un instrumento valioso para superar algunas de esas limitaciones en circunstancias muy específicas. Lo relevante sobre

esta materia fue, sin embargo, el intercambio de experiencias sobre el uso de tales técnicas entre los asistentes al seminario.

c) Aspectos institucionales

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la evaluación del desarrollo constituye una etapa definida del proceso de planificación económica y social de las economías y una labor permanente de los gobiernos. En los países donde la planificación se ha adoptado formalmente, los esfuerzos de evaluación son importantes al preparar el diagnóstico de la economía y al avanzar en la instrumentación del plan, sobre todo a medida que la planificación operativa o de corto plazo se ha extendido para apoyar sustantivamente la ejecución de los planes a mediano y largo plazo. En países donde la planificación es --institucionalmente hablando-- un proceso informal, la evaluación se realiza al preparar los programas de política económica general, sectorial y de corto plazo.

La evaluación se lleva a cabo como labor permanente en varios ámbitos de la vida económica. Por ejemplo, el control y la racionalización de la inversión pública a base de programas específicos requiere de un esfuerzo sistemático de evaluación. Algo similar ocurre al elaborar y controlar el funcionamiento de los programas monetarios, de desarrollo regional, de política salarial y de empleo, campos donde los gobiernos han adquirido responsabilidades crecientes y donde urge diseñar mecanismos institucionales acordes con las nuevas necesidades a que dan lugar los problemas coyunturales, tales como la inflación, y con los requerimientos para atenderlos, en convergencia con la estrategia internacional del desarrollo.

3. Información para evaluar el desarrollo

Bajo este tema se analizaron los problemas vinculados con la recolección y disponibilidad de información para efectos de la evaluación del proceso de desarrollo económico y social de los países. Una vez comprendida la necesidad de enfrentar ese proceso de acuerdo con una visión integral de los problemas políticos, económicos y sociales, se estableció la conveniencia de organizar la compilación de información a base de sistemas interconectados que, haciendo referencia a algún modelo teórico interpretativo del proceso, permitan establecer un orden de prioridad en su desarrollo y en los niveles de agregación.

La experiencia de los últimos años en la mayoría de los países señala que hay una desproporción entre el crecimiento del volumen de datos estadísticos captados por las entidades estatales y el uso analítico que se hace de esa información. De ahí la gran necesidad de sistematizar la información a través de la jerarquización de las prioridades del proceso estadístico, tomando en cuenta que esa información debe tratar los distintos aspectos del proceso de desarrollo como partes interdependientes de una constelación general. En la práctica ello correspondería a la adopción de programas estadísticos que estuvieran enmarcados en planteamientos sistemáticos cuyos mejores ejemplos son los sistemas de cuentas nacionales y de estadísticas sociales y demográficas propiciados por las Naciones Unidas, sin excluir por ello que la definición de áreas de interés, criterios de clasificación y formas de valuación inherentes a su construcción deban adecuarse a la naturaleza de los problemas particulares de cada país y de la respectiva prioridad que a cada uno se le asigne. Sin embargo, existen ciertas características generales comunes en todos los países que permitirían organizar de manera más uniforme las estadísticas en la mayor parte de los países de América Latina.^{1/}

1/ Véase, La organización de la información para la evaluación del desarrollo (ST/CEPAL/Conf.49/L.2), preparado por el consultor señor Juan Sourrouille.

Sobre este tema se consideró que era un aporte apreciable el conjunto de indicadores presentado al seminario aunque se estimó que, aun cuando conjugan los aspectos de una visión integral del proceso de desarrollo y toman en cuenta la capacidad actual de recolección de datos en los países, presentan un cuadro global para América Latina que no corresponde necesariamente a los requisitos totales y específicos de cada país o grupo de países.

Por lo que se refiere a la evaluación del comportamiento global del proceso de desarrollo se destacó la conveniencia de añadir a los indicadores tradicionales que se refieren a la oferta y demanda final de la economía, al ahorro obtenido, y a la evolución global de los precios, algún tipo de indicadores que exprese la distribución relativa de los bienes y servicios disponibles entre los diferentes estratos de la población, tomando en cuenta también criterios sobre la producción interna de bienes y servicios para estratos poblacionales de bajos ingresos. Por otra parte, para poder analizar el desarrollo humano y el cambio social se precisaría un conjunto de indicadores que abordaran estos problemas a partir de criterios uniformes, de tal suerte que, observados desde diferentes perspectivas, reflejen en conjunto la globalidad de la situación de grupos sociales específicos.

En este sentido, se subrayó la ventaja que representan las encuestas permanentes de hogares que ya se realizan en algunos países, si bien se reconoció asimismo que cualquier estudio de esta naturaleza debe partir de una evaluación previa de la información ya disponible. En la actualidad existe cierta falta de sincronía entre las labores permanentes que realizan las oficinas nacionales de estadística y censos --a las que debería fortalecerse-- y los esfuerzos que llevan a cabo paralelamente otras entidades gubernamentales para proveerse de información básica. Para evitar estas duplicaciones, se sugirió la conveniencia de que las direcciones generales de estadísticas se vinculen a las oficinas nacionales de planificación.

Por otra parte, tomando en cuenta el gran desarrollo de las técnicas de computación, se destacó la posibilidad de que distintos usuarios de información puedan ponerse en contacto con las direcciones de estadística, logrando así el acceso inmediato a datos que no se publican o que sólo pueden obtenerse una vez publicados.

/Por lo

Por lo que toca a la movilización de los recursos internos, se reconoció la necesidad de desagregar la economía en sectores funcionales, dentro de los cuales el sector público merece especial tratamiento por su papel motriz en el proceso de desarrollo y transformación socio-económicos. Asimismo hubo consenso en la conveniencia de subdividir el sector privado de acuerdo con diferentes criterios selectivos que podrían referirse, entre otros, a la forma de organización jurídica y a la propiedad del capital.

Finalmente, en cuanto a la evaluación del sector externo, sólo se trataría de ordenar la información ya existente de manera que cumpla con las necesidades que surjan del proceso de evaluación.

Como corolario del tema, se expresó también la necesidad de que en las universidades se establezcan vínculos entre la formación académica de economistas y estadísticos y las labores que realizarían en las oficinas públicas que los emplearían posteriormente. Para ello se estimó conveniente que a lo largo de la carrera académica se contemplen prácticas de laboratorio en los diversos departamentos de las oficinas de estadística, planificación y otras.

4. Los sistemas para evaluar el desarrollo en el corto plazo.

La primera aproximación a los problemas inherentes a la evaluación de corto plazo señala que el objetivo perseguido con ella estriba en contar con ciertas previsiones sobre la evolución de las principales variables en un período corto, a fin de facilitar la toma de decisiones al Gobierno. Para alcanzar esta meta se requiere un conjunto de instrumentos de predicción. Los más usuales han sido los presupuestos económicos y los planes operativos anuales, que representan una respuesta frente a las experiencias de la planificación en los países de América Latina que no han sido suficientemente exitosas, fundamentalmente por la falta de adecuadas vinculaciones entre el plan de mediano plazo y las acciones de política económica de corto plazo adoptadas por los gobiernos.

/Por lo que

Por lo que toca a la utilización del presupuesto económico como instrumento de predicción a corto plazo se señaló que existen dos tipos: los previsionales en los que se consideran las variables de la acción gubernamental como dadas, y los presupuestos exploratorios que examinan al conjunto de opciones de comportamiento de las variables de política y los resultados que se esperarían en cada caso. De esta evaluación alternativa surge el conjunto de decisiones políticas que se incorporan luego en el presupuesto previsional. El instrumental utilizado estaba basado en la utilización de los sistemas de cuentas nacionales, dándose inicialmente particular énfasis al objetivo de estabilización.

En la década de los cincuenta surgió una toma de conciencia creciente en el sentido de que los problemas y los objetivos de los países desarrollados no eran los mismos que los de los subdesarrollados; mientras que los países industrializados perseguían fundamentalmente la estabilidad, en los países en vías de desarrollo la prioridad estaba dada por el crecimiento económico, de ahí el empleo de distintos horizontes en la planificación. En la actualidad se ha tendido a alcanzar una síntesis de los instrumentos de planificación en correspondencia con un mayor conocimiento de la interrelación de los objetivos de corto y largo plazo en todos los países. Se destacó que los esfuerzos realizados a partir de 1966 por la CEPAL y el ILPES, conjuntamente con los países de la región, culminaron en una ampliación del concepto de presupuesto económico para llegar al esquema de plan operativo anual, cuya función es la de verificar primero la situación económica e instrumentar y evaluar seguidamente el cumplimiento de las metas de los planes de mediano plazo.

En lo referente a la base metodológica que se aplica en la formulación de los planes operativos anuales pudo establecerse que, en general, pueden aplicarse indistintamente los modelos econométricos o procedimientos eclécticos. Sin embargo, se hizo hincapié en que debe entenderse la planificación como un solo proceso global, dentro del cual pueden realizarse diversos cortes temporales, cada uno de los cuales reclama metodologías específicas.

Por lo que se refiere a las experiencias nacionales en materia del uso de los planes operativos anuales dentro del proceso de planificación, se observó que la desagregación y extensión de los modelos prospectivos estaban condicionadas a la calidad y cantidad de la información básica disponible. También se hizo notar que aún existen insuficiencias en materia de indicadores de corto plazo, lo cual dificulta el proceso de evaluación y predicción anual.

En lo que respecta a la metodología se subrayó que no existe una oposición real entre los modelos econométricos y la experimentación numérica, ya que esta última técnica frecuentemente contiene funciones econométricas.

Por último, se destacó que ningún modelo por sí mismo es capaz de sustituir una organización institucional y administrativa encargada de captar las expectativas y planes de los agentes económicos respecto a la evolución futura de variables claves.

Los participantes coincidieron en reconocer que la inflación mundial se ha propagado con particular intensidad hacia las economías de la región, y ha dado origen a problemas de muy diversa naturaleza, poniendo incluso en peligro el alcance de los objetivos de la política económica en torno a las aspiraciones de desarrollo. Se trata --se hizo énfasis-- de un proceso relativamente nuevo sobre el que se dispone de escasas experiencias recientes en Centroamérica para interpretar sus causas, conocer sus mecanismos de propagación, identificar las medidas para controlarlo y prever razonablemente su duración. Además, los instrumentos de política económica y los esquemas institucionales de cada país no están adaptados para operar con inflación, ni se cuenta con la suficiente flexibilidad para lograr fácil y oportunamente los cambios que se requieren a fin de adecuarlos a los nuevos requerimientos. Se subrayó que hasta ahora los gobiernos han atendido el problema con soluciones pragmáticas, pero la inflación continúa y según diversos indicadores de corto y mediano plazo podría ser la tónica predominante por lo menos en el futuro inmediato.

Estas preocupaciones dieron lugar a que los participantes procedentes de Centroamérica señalaran la urgencia de fortalecer la cooperación técnica de los organismos internacionales y regionales orientada hacia este campo por ahora prioritario. En particular recomendaron que el Centro de Desarrollo de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, con el apoyo de los organismos regionales, desplegaran esfuerzos para celebrar un seminario al más alto nivel técnico mediante el cual los funcionarios de gobierno con acceso a la esfera de decisiones pudieran conocer otras experiencias de inflación y las diversas opciones de política económica para combatir el fenómeno. Se solicitó a los organismos mencionados que recogieran el espíritu de la propuesta y examinaran su organización y el procedimiento y fecha más oportunos para celebrarlo.

5. Experiencias de los países centroamericanos y México

En un debate que tuvo como tónica la importancia que se atribuyó a los mecanismos de evaluación para la apreciación del avance económico y social, se escucharon exposiciones acerca de la situación que a este respecto prevalece en cada uno de los países.

Los participantes de Guatemala señalaron que en su país los esfuerzos más importantes en materia de planificación económica eran relativamente recientes --aun cuando la Oficina de Planificación se fundara en 1954-- y todavía lo era más el ejercicio de evaluar los resultados del plan.

En 1973 se elaboró una evaluación de los dos primeros años del plan quinquenal 1971-75 y los resultados fueron de gran utilidad para la preparación del nuevo plan que comprende el período 1975-79.

En los planes quinquenales mencionados se utilizaron modelos econométricos para estimar el comportamiento de las distintas variables económicas y adoptar las políticas correspondientes.

Las proyecciones sobre la economía guatemalteca se presentaban hasta hace poco a precios constantes, ya que el fenómeno del aumento de los precios era insignificante (alrededor del 2 por ciento por año). Debido al cambio de la situación en los últimos años, fue necesario realizar las estimaciones también a precios corrientes, con el objeto de efectuar mediciones del impacto de ese fenómeno sobre las metas propuestas y, muy particularmente, sobre el producto, el consumo, la inversión, la balanza de pagos y las finanzas públicas. El objetivo propuesto de crecimiento del producto (7.5 por ciento anual) fue adoptado por medio de aproximaciones sucesivas en las que se analizaron las implicaciones que una meta como ésta tendría en las demás variables del sistema económico, habiéndose determinado que podrían presentarse estrangulamientos en el sector externo debido al previsible deterioro de los términos del intercambio en el futuro próximo, lo cual podría ser contrarrestado a través de una activa política de promoción de nuevas exportaciones pari passu con una reducción del uso suntuario de las divisas, así como a través de una política de industrialización a base de la utilización

intensiva de la mano de obra y de materias primas de origen nacional, todo lo cual serviría, a su turno, para el cumplimiento de los objetivos de redistribución. Por otra parte, se estableció también que el nuevo plan presentaba una brecha fiscal, la cual obligaba a introducir modificaciones en la política tarifaria y de subsidios entre el gobierno central y el resto del sector público.

La planificación de corto plazo en Guatemala no ha tenido mayor desarrollo por la falta de indicadores de corto plazo; esto ha planteado la necesidad de mejorar los sistemas estadísticos. Se han realizado tres planes operativos anuales por medio de la combinación de técnicas econométricas y de experimentación numérica, pero debido al carácter fragmentario de la información, no han permitido adoptar políticas de corto plazo en torno a ellos.

Los programas monetarios financieros que se elaboran en Guatemala, cumplen con el propósito de orientar la política de corto plazo que el Banco Central tiene necesidad de aplicar anualmente. Mediante técnicas simples, se pretende ajustar los niveles de la demanda monetaria a las expectativas de crecimiento del producto; es decir, se trata de adecuar la liquidez para satisfacer las necesidades de las transacciones comerciales. Complementado con la parte correspondiente a la oferta monetaria, en la cual el sector externo juega un papel relevante, se integra el programa monetario anual. Los niveles de crédito bancario se estiman en función de los planes de gastos del sector público y del sector privado en montos compatibles con la tasa de crecimiento de la producción.

Desde el año de 1966, en el cual se estableció el programa monetario anual, se realiza una evaluación trimestral del mismo. Para ese último propósito, a falta de cifras sobre cuentas nacionales, que se producen con cierto retraso, se utilizan regresiones estadísticas en las cuales se especifica la evolución de la economía en función de los cheques pagados y compensados. Por ese medio, es posible conocer aproximadamente lo que se ha ejecutado del plan. Por otra parte, es fácil conocer la situación de los pagos externos del país gracias a la elaboración mensual de una balanza cambiaria. Con esa base se realizan estimaciones de la balanza de pagos global y se

pueden conocer los impactos monetarios del sector externo, principal generador de ingresos en la economía guatemalteca. Además de este último indicador, las autoridades del Banco Central cuentan con información sistemática sobre finanzas públicas, mediante datos enviados por todos los organismos del sector público.

En lo que toca a El Salvador, se hizo notar que el gobierno ha adoptado la planificación económica y social como instrumento de política económica y ello ha permitido racionalizar en forma más efectiva la toma de decisiones del sector público. En efecto, a partir de los cuarentas se empezó a contar con un conocimiento más adecuado de la actividad económica, cuando se asignó una alta prioridad al establecimiento de un sistema de estadísticas. De otro lado, la Oficina de Planificación se creó en 1962, aunque recién hace pocos años se le dio el apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo. Esta oficina elaboró, al iniciar sus gestiones, dos planes bienales de inversión; posteriormente, se han completado tres planes de desarrollo, el último de los cuales corresponde al período 1973-77.

La realización de los primeros planes encontró serios obstáculos, pues no existía plena aceptación de la planificación misma y las metas propuestas eran demasiado ambiciosas. Estos escollos han sido superados en el último plan, ya que se contempla incluso la transformación que debe sufrir el sector público con el fin de distribuir las responsabilidades institucionales implícitas en el plan.

La Oficina de Planificación está formada por un Consejo Nacional, en el cual participan el Presidente de la República, siete ministros de Estado, dos representantes del sector privado y el Secretario del propio Consejo. Este último cuenta a la vez con una Oficina Técnica que ha sido subdividida para atender tanto la programación a nivel global como sectorial. Las actividades se agrupan en la forma siguiente: planificación y evaluación que comprenden la elaboración de los planes globales, tanto de corto como de mediano y largo plazo; formulación de proyectos, con el objeto de superar el gran escollo que representa la escasez de nuevos proyectos de desarrollo y, finalmente, ejecución y control de la gestión presupuestaria. Esta última actividad coordina tanto la elaboración del presupuesto de todo el sector público como su ejecución.

Por lo que se refiere a Honduras, el proceso de evaluación sistemática en el avance de sus planes de desarrollo se inició con la adopción del primer plan en 1965. Dicho ejercicio ha sido legalizado por el Consejo Nacional de Planificación. La Secretaría Técnica del Consejo es la encargada de realizar evaluaciones trimestrales, semestrales y anuales sobre los avances físicos y financieros del plan, las que somete al Consejo Nacional de Planificación.

Hasta hace pocos años la función de la labor evaluativa se había restringido, pues se utilizaba prácticamente sólo para fines informativos sobre los resultados de una gestión administrativa, pero esto ya ha sido superado en el último plan. Asimismo, con la evaluación --tal como puede apreciarse en la del primer semestre de 1974-- se trata ahora de cubrir todos los sectores económicos y de señalar, además, las políticas y acciones que deberán seguirse para cumplir con las metas propuestas en el plan.

Se han realizado importantes avances en la aceptación política de la planificación a todos los niveles de la administración pública, lo que se considera de gran significación al tomar en cuenta la experiencia de años anteriores.

La reciente elaboración de la estrategia del plan, se basó en una metodología que contempla desde un análisis de la imagen actual de la economía hasta la identificación de alternativas básicas de desarrollo. El estudio de la estructura económica hondureña incluyó las principales características sociales y económicas, con base en las cuales se determinaron dichas opciones. Una vez reunidos todos los antecedentes, se presentaron a la consideración de las más altas autoridades, para la adopción de las directrices fundamentales que debía seguir la política económica. En estas tareas intervinieron no sólo la Oficina de Planificación sino todas las entidades ejecutoras.

Aun cuando se reconocieron los avances logrados en esta materia, también se hizo notar la necesidad de contar con pleno respaldo político para la aplicación de los planes. Sin ese apoyo, e independientemente del nivel técnico que se utilice, no se pueden llevar a la práctica.

La experiencia hondureña en la elaboración de los planes operativos anuales es reciente, pues se inició en el año de 1968. Los planes operativos no cubren a todos los sectores de actividad económica y en ese sentido no son "integrales" pero sí comprenden a todo el sector público. La primera carencia se está tratando de soslayar en el plan operativo en proceso de elaboración. Para evaluar los resultados en la aplicación de estos planes, se ha recurrido a la elaboración de matrices institucionales que incluyen tanto los gastos corrientes como los de inversión, lo cual demostró ser muy útil en la toma de decisiones a nivel ministerial.

Por otro lado, el divorcio que ha existido entre la política monetaria y los planes de desarrollo ha sido uno de los motivos de fracaso en la realización de estos últimos. Será necesario, en consecuencia, armonizar la política de desarrollo general con la monetaria.

Los participantes originarios de Nicaragua señalaron que en su país la planificación data ya del año de 1961, aun cuando recién en 1971 se dictó una nueva ley que establece la Oficina Nacional de Planificación dependiente de un Comité Coordinador de la Planificación Nacional a nivel presidencial. Poco antes del terremoto de diciembre de 1972, esa Oficina había realizado estudios sectoriales y se disponía a terminar un plan nacional de desarrollo. Con motivo del desastre natural, y en virtud de los profundos cambios económicos e institucionales, hubo que elaborar un plan de emergencia para cuya preparación se contó con asistencia de la CEPAL. Ese plan tuvo carácter anual-operativo pero sin el respaldo de un plan de mediano o de largo plazo. Posteriormente, se elaboró para 1974 otro plan operativo, el cual se encuentra en vigencia. Se está terminando la preparación del Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo para el período 1975-79. Debido al deterioro previsto en los términos del intercambio, se han tenido que compatibilizar las necesidades de financiamiento externo con los planes de inversión, para lo cual se ha elaborado un inventario bastante completo de los proyectos del sector público.

En lo que se refiere a la programación monetaria y financiera, el Banco Central cuenta desde 1970 con un modelo matemático en el cual se incluyen la oferta y la demanda monetarias.

/Por su

Por su parte, los asistentes procedentes de Costa Rica destacaron los esfuerzos que se realizan en ese país con el propósito de evaluar los alcances que la planificación del desarrollo debe perseguir. Tomando en cuenta que la experiencia de los países latinoamericanos en la ejecución de los planes y el cumplimiento de las metas trazadas han dejado la impresión de falta de realismo en el proceso de elaboración de los planes mismos, la Oficina de Planificación ha tratado de fijar metas para el crecimiento de la producción, que sean resultado del proceso económico en su conjunto.

Por otro lado, los participantes de ese país consideraron que los procedimientos más usuales para la elaboración de un programa monetario que se basan en los resultados de las metas de crecimiento en la producción han sido poco prácticos. Sugirieron, por lo tanto, se procediera en sentido inverso para que las metas fueran más congruentes con la realidad y consecuentemente más fáciles de alcanzar.

Finalmente, manifestaron que en Costa Rica existe una seria preocupación por evitar el deterioro en los ingresos reales de los estratos más pobres de la población. Para impedir que el fenómeno inflacionario merme las condiciones de vida de esos grupos se han delineado políticas salariales y de empleo, y con el mismo fin, se han intensificado tres programas: salud rural, nutrición infantil y educación.

Sobre México se señaló que la planificación se empezó a formular de manera incipiente desde los años treinta, cobrando mayor relevancia en las últimas décadas. Ello explica, en parte, las altas tasas de crecimiento alcanzadas.

Por otro lado, ha permitido al Gobierno orientar la actividad económica, remodelar los patrones de la distribución de la riqueza, y jerarquizar el uso de los recursos. En este sentido la Secretaría de la Presidencia ha profundizado en el estudio de los fenómenos económicos y sociales de México con el fin de construir un esquema simplificado que permita tomar decisiones respecto a su asignación en los diversos sectores productivos. Se cuenta ya con un modelo econométrico que ha venido siendo perfeccionado a través de consultas directas con diversos sectores de la población.

Uno de los avances más importantes realizados en México con el fin de mejorar la planificación del desarrollo, consistió en la creación de un sistema nacional de información en la Secretaría de la Presidencia, a fin de contar con indicadores no sólo de tipo cuantitativo sino también de aquéllos que califican el nivel de desarrollo alcanzado. Este nuevo sistema permite obtener información anual ajustada trimestralmente con datos complementarios. Por otra parte, se creó recientemente el Centro Nacional de Estadísticas Laborales, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En él se trata de centralizar la información en materia de ocupación, lo cual es tarea complicada en un país tan extenso y con una porción considerable de su población dedicada a actividades agropecuarias y a servicios diversos.

El Gobierno ha tenido especial interés en desarrollar la información del sector agropecuario con el fin de poder orientar mejor la ayuda que éste necesita, y superar la crisis por la que atraviesa al haberse convertido en los últimos años en importador neto de alimentos, lo cual significa una grave carga para los pagos externos.

Se ha avanzado bastante en la cartografía del país, para poder instrumentar políticas de desarrollo regional y con ese propósito se han creado también comités coordinadores.

Para obtener indicadores adicionales sobre el desarrollo, se han diseñado encuestas de hogares, que permitirán conocer los niveles de gastos y de ingreso de las familias.

Por último, el presupuesto de egresos es uno de los mecanismos con que se cuenta para poder evaluar la inversión realizada y su financiamiento. Recientemente se creó una subcomisión cuya finalidad es la de controlar y verificar ese tipo de gastos.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

