

Instituto
Latinoamericano
de Planificación
Económica
y Social

Eficientemente

C 2



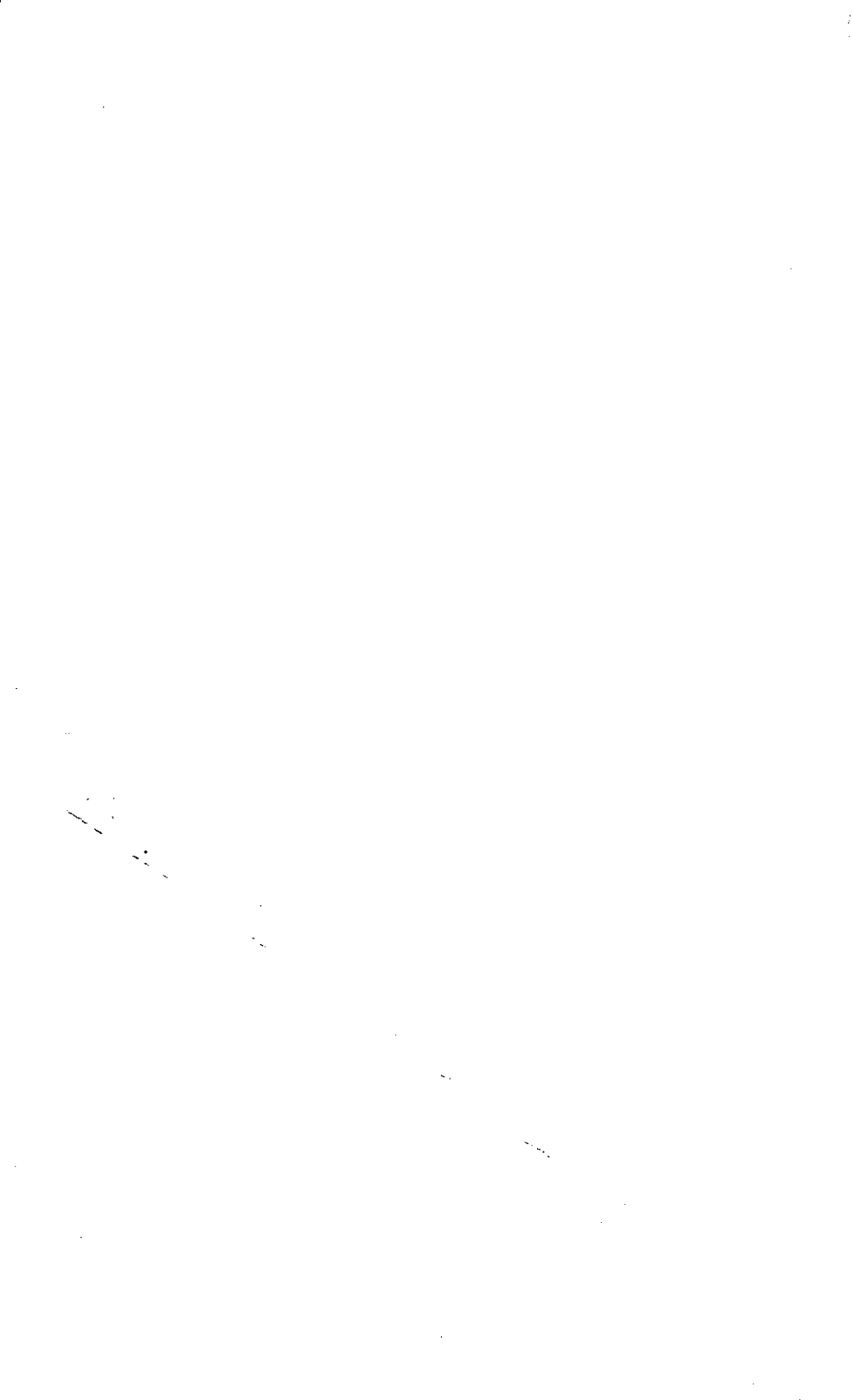
LA PLANIFICACION Y LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1982

30

CEPAL- ILPES



NACIONES UNIDAS





30

**LA PLANIFICACION Y LA
POLITICA ECONOMICA EN
AMERICA LATINA Y EL
CARIBE, 1980-1982**



900034898 - BIBLIOTECA CEPAL

Informe preparado por el ILPES para la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 9 y 10 de mayo de 1983.

E/CEPAL/ILPES/G.22

Septiembre de 1984

INDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO	1
INTRODUCCION	3
A. Resumen	3
B. Conclusiones	5
1. Formulación de diagnósticos, planes y políticas	5
2. Marco institucional y conexión con las políticas a corto plazo	6
3. Cooperación internacional en materia de planificación	9
Capítulo I	11
EL MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA	11
1. El concepto de planificación	12
2. La definición del proyecto nacional de desarrollo	13
3. La planificación y el mercado	15
a) Externalidades, bienes públicos y economías de escala ...	15
b) La reducción de la incertidumbre	16
c) El uso social del excedente	17
d) La inestabilidad del marco externo	18
4. Las políticas y el proceso de planificación	19
a) Los objetivos	20
b) Las restricciones	21
c) Generación de alternativas y diseño preliminar de políticas	21
d) Formulación y estimación de las funciones de reacción del sistema	21
5. Resumen	22

Capítulo II	23
LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LAS MODALIDADES DE PLANIFICACION EN LA REGION	23
A. Las estrategias del desarrollo planteadas y vigentes en el período 1980-1982	23
1. El papel del Estado y del mercado en la asignación de recursos	24
2. El grado de apertura y el tratamiento al capital extranjero ..	26
3. Los sectores prioritarios y las estrategias sectoriales	28
4. La distribución del ingreso, el empleo y las políticas sociales en las estrategias de desarrollo	29
B. Las modalidades de la planificación vigentes en la región	30
1. Una aproximación a las modalidades vigentes	30
2. Caracterización de los países	31
C. Conclusión	34
Capítulo III	35
LOS PLANES VIGENTES Y LOS RESULTADOS ALCANZADOS DURANTE EL PERIODO 1980-1981	35
A. Las actividades de formulación de planes y los cambios en la organización institucional	35
1. Antecedentes generales	35
2. La organización institucional de la planificación	38
3. La dimensión regional en los planes de desarrollo	38
a) Introducción	38
b) La situación registrada en algunos países durante el bienio 1980-1981	39
c) Conclusiones	42
B. Reseña de algunas experiencias nacionales	42
1. La planificación en Brasil, 1980-1981	42
a) Antecedentes de la evolución económica durante el bienio	42
b) Las orientaciones de la planificación brasileña	43
c) La planificación y la política a corto plazo en 1980-1981	45
d) Reflexiones finales	48
2. La planificación en Costa Rica, 1980-1981	49
a) Antecedentes sobre la evolución económica en el bienio ..	49
b) El Plan de Desarrollo 1979-1982 y la estrategia de crecimiento	49
c) El cumplimiento del Plan en el bienio	50
d) La ejecución del Plan y la coyuntura externa	51
e) La planificación y las políticas a corto plazo	51

3. La planificación en México, 1980-1981	53
a) Antecedentes sobre la evolución económica	53
b) La concepción de la planificación y la ejecución del Plan de Desarrollo	53
c) Las políticas a corto plazo y la aplicación del Plan	55
d) La planeación sectorial y el desarrollo regional	57
4. La planificación en Trinidad y Tabago, 1980-1981	58
a) Antecedentes sobre la evolución económica durante el bienio	58
b) El crecimiento económico durante la década de los años setenta	59
c) Los planes de desarrollo en el período 1980-1981	60
5. La planificación en Uruguay, 1980-1981	61
a) Antecedentes sobre la evolución económica en el bienio	61
b) Las principales políticas económicas en 1980-1981	61
c) La planificación y los "cónclaves" en el período 1980-1981	63
d) Mecanismos institucionales	64
e) Los cónclaves y la política económica	65
6. La planificación en Venezuela, 1980-1981	66
a) Antecedentes sobre la evolución económica durante el bienio	66
b) El Plan Quinquenal de Venezuela, 1981-1985	67
c) Los objetivos del Plan y la evolución económica en el período 1980-1981	67
d) La organización institucional de la planificación	68
e) La planificación y las políticas a corto plazo	69

Capítulo IV 71

LAS POLITICAS ECONOMICAS DURANTE EL BIENIO 1980-1981	71
1. Antecedentes de la evolución económica en el bienio	71
2. Las políticas económicas aplicadas durante el período 1980-1981	72
a) Las políticas fiscales	73
b) Las políticas monetarias	74
c) Las políticas de comercio exterior	75
3. El sector externo y la gestión de la política económica	77
4. La planificación y las políticas a corto plazo	80
a) Somera descripción	80
b) Algunas consideraciones relevantes	82

Anexo	85
LAS POLITICAS ECONOMICAS CONTENIDAS EN LOS PLANES	85
1. La política fiscal.....	85
a) Los rasgos comunes	85
b) Las diferencias	86
2. Las políticas monetarias en los planes	87
3. Las políticas de comercio exterior	88
a) Políticas con relación a las exportaciones	88
b) Políticas con relación a las importaciones	89
c) Políticas sobre el ingreso de capitales	90

PREFACIO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha preparado el presente trabajo en cumplimiento de la tarea que le fue encomendada por la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Guatemala, noviembre de 1980). Una primera versión del mismo fue presentada a la IV Conferencia realizada en Buenos Aires, República Argentina, en mayo de 1983. Este documento incorpora los comentarios formulados en aquella oportunidad por miembros de las delegaciones nacionales, además de otros enviados posteriormente al Instituto.

Es esta la segunda oportunidad en que se realiza este tipo de estudio como actividad encargada al ILPES por los gobiernos de la Región, dentro del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe. Dicho mandato establece como objetivo de esos estudios "analizar en forma permanente los progresos de la planificación y los obstáculos de ella".

Este trabajo se realizó con la más amplia cooperación de los organismos de planificación de los países miembros, los que proporcionaron diversas informaciones solicitadas a través de una encuesta preparada por el ILPES. La encuesta cubrió el período 1980-1981; sin embargo, para algunos países se contó con información hasta 1982. El ILPES agradece la valiosa colaboración prestada por los organismos nacionales de planificación.

Se han incorporado en este trabajo diversas innovaciones respecto al estudio anterior, correspondiente al bienio 1978-1979 (véase ILPES, Cuaderno N° 28). El Instituto agradece todo comentario adicional que los países formulen para mejorar la evaluación que el ILPES hace de las experiencias de los países, toda vez que ya está en preparación un nuevo estudio que cubre el período 1982-1984.

La coordinación y la supervisión técnica del estudio fue de responsabilidad de la Dirección de Programas de Investigación del ILPES.

Alfredo Costa-Filho
Director General

Santiago de Chile, diciembre de 1983.

INTRODUCCION

Es propósito esencial de este estudio examinar la práctica reciente de la planificación en América Latina y el Caribe a la luz de los principales problemas que debieron enfrentar los países, y su relación con el manejo de la política económica y social. De dicho examen se intenta extraer conclusiones que apunten al fortalecimiento de la planificación en el futuro y al mejoramiento del manejo de las políticas públicas.

A. Resumen

Para brindar un marco analítico adecuado al estudio, se replantean en el primer capítulo algunos conceptos y definiciones básicos sobre los procesos de planificación, teniendo en cuenta el actual estado crítico de la conducción de la política económica y social en la mayoría de los países de la región, con el consiguiente agravamiento de los problemas de crecimiento, pobreza y dependencia externa. El estallido de dicha crisis estuvo asociado, en general, al debilitamiento de los esfuerzos de planificación registrados durante la década de los años setenta, la que fue más intensa en aquellos países que confiaron plenamente en la virtud de los mecanismos automáticos del mercado, porque debieron absorber plenamente las tendencias recesivas de la economía internacional. Dicho marco conceptual intenta hacer explícita una definición genérica de planificación acorde a las economías de mercado mixtas de la región, donde el Estado ejerce un apreciable grado de funciones de regulación económica y de producción de bienes y servicios. De este modo se concluye que la experiencia regional ha visto a la planificación como el conjunto de procedimientos necesarios para formular y materializar un proyecto nacional de desarrollo, para racionalizar y coordinar la política económica y social con vistas a corregir los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la formación de capital, todo ello en diversos horizontes temporales y niveles de decisión.

Las modalidades de planificación vigentes en la región constituye el tema del capítulo segundo; ellas se sostiene aquí, están estrechamente vinculadas a las estrategias de desarrollo adoptadas por los países, ya sea explícitamente, por medio de planes u otros documentos publicados, o implícitamente por las políticas específicas aplicadas. La diversidad de dichas estrategias de desarrollo se analizan a través de cuatro variables fundamentales: *i*) el papel desempeñado por el Estado y el mercado en la asignación de recursos; *ii*) el grado de apertura externa y el tratamiento brindado al capital extranjero; *iii*) los sectores prioritarios y las estrategias sectoriales; y *iv*) la distribución del ingreso, el empleo y las

políticas sociales. De este análisis se infiere la existencia de dos modalidades principales de planificación en las economías de mercado mixtas, además, desde luego, de la modalidad de planificación socialista predominante en Cuba.

La primera modalidad señalada corresponde a la planificación de carácter indicativo y orientador, cuya función primordial consiste en elaborar y difundir la racionalidad que se quiere imprimir al sistema socioeconómico; además se basa en el afianzamiento y modernización del régimen de economía de mercado, en estrecha vinculación con los países capitalistas desarrollados, y donde el Estado juega un papel subsidiario y parcialmente corrector. La segunda modalidad corresponde a aquellos casos donde la participación del Estado trasciende la regulación correctora del libre mercado; aquí, el Estado ha captado una parte significativa del excedente económico generado en actividades productivas y ha promovido y constituido un importante sector de empresas estatales productoras de bienes y servicios. Este sector, dado su peso relativo frente al sector privado nacional o extranjero, ejerce una influencia determinante en el nivel de actividad económica, en el ritmo de crecimiento y en el mantenimiento o ruptura del equilibrio macroeconómico y de la estabilidad de precios.

Con la información disponible se procede a ubicar a cada país, en forma aproximada, dentro de una u otra modalidad; se señalan por otra parte que, más que una categorización rígida, hay un continuo de opciones donde los países se ubican y se desplazan, lo que depende de los cambios políticos y económicos.

El capítulo tercero reseña las actividades de planificación llevadas a cabo en 1980-81 en un grupo de países de la región, seleccionados de acuerdo a la información disponible, son éstos: Brasil, Costa Rica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Además, se consignan los cambios registrados tanto en la organización institucional de la planificación como en materia de planificación regional en todos los países.

Modificaciones importantes en la organización institucional de la planificación se registraron en seis de los países analizados, destacándose el caso de Nicaragua, donde se creó el Ministerio de Planificación al que se asignaron funciones de importancia preponderante dentro de la Administración del Estado; y el de Ecuador, donde se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Vice-presidente de la República, organismo al cual se le dió mayor jerarquía política que la que tenía la anterior Junta de Planificación.

El hecho más significativo observable en materia regional, posiblemente sea la presión a favor de un mayor grado de descentralización territorial del poder y, en consecuencia, de la capacidad de decisión. Dicha presión tiene su origen tanto en una revitalización de las demandas locales por una mayor autonomía como por un creciente convencimiento por parte de los gobiernos nacionales acerca de la imposibilidad de manejar con eficiencia sistemas altamente centralizados de gobierno y administración.

La cuestión de la descentralización territorial, utilizando nuevas regiones de planificación o apoyándose en las actuales divisiones político-administrativas, ha tomado considerable impulso gracias a los cambios políticos que se están registrando en varios países latinoamericanos.

Dadas las importantes conexiones que existen entre el proceso de planificación y la formulación y ejecución de la política económica, en el capítulo cuarto y último del informe, se pasa revista a las políticas económicas aplicadas durante

el bienio por los países, en las áreas fiscal, monetaria y de comercio exterior, luego de hacer una breve referencia a la crítica situación económica predominante a partir de 1980. Luego se hace un análisis global de cómo el marco externo las condicionó y, por último, se analizan las debilidades y fuerza de la planificación con relación al manejo de las políticas a corto plazo. En un anexo a dicho capítulo se consignan las formulaciones genéricas de las políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior, tal como ellas aparecen delineadas en los planes de desarrollo de un conjunto de países de la región. Dada la complejidad y amplitud del tema se optó por tratarlo en forma sintética. Además, donde la información así lo ha permitido, se ha prolongado el análisis hasta 1982.

B. Conclusiones

Del análisis realizado en este estudio puede extraerse un conjunto de conclusiones que, para su mejor comprensión, se han agrupado en tres párrafos principales. Dichas conclusiones definen en buena medida las tareas futuras y establecen a nuestro juicio las prioridades para el vasto cúmulo de labores y funciones que enfrentan los organismos de planificación y los responsables de la política económica y social.

Su cabal cumplimiento permitirá consolidar los avances logrados en la mayoría de los países en años recientes, avances que expresan un verdadero renacimiento de la planificación, surgido como respuesta a la crisis de los modelos neoliberales establecidos en varios países durante la década de los años setenta.

1. Formulación de diagnósticos, planes y políticas

En esta área se han registrado varios avances significativos, aunque restan, por otra parte, ciertos problemas que resolver.

Varios países prepararon y publicaron planes de desarrollo a mediano plazo, en un renovado esfuerzo de actualización de diagnósticos y formulación de estrategias comprensivas. Son los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua, donde se publicaron en 1980; y de Venezuela, que lo hizo en 1981. Por otra parte, es preciso señalar que otros países abandonaron los trabajos de formulación y publicación de planes y programas de desarrollo, sin haber sustituido tales labores por acciones alternativas, sea para elaborar estrategias globales, sea para mejor coordinar la política económica, o para fortalecer la planificación operativa dentro del sector público. Así, por ejemplo, en el Uruguay, donde hubo mecanismos que sustituyeron los planes que antes se preparaban, tales como la realización de los llamados "cónclaves" para imprimirle una orientación global y respaldo político a la implementación de las principales medidas de política económica y social.

También hubo avances en algunos planes con la introducción explícita de objetivos sociales y, en varios casos, con la inclusión de los temas del empleo y de la redistribución del ingreso, como objetivos explícitos dentro del proceso de planeación del desarrollo. Es lo que ocurre con los del Brasil, donde se incluyen objetivos de redistribución del ingreso; y los de México y Nicaragua, donde se

introducen los objetivos de empleo y redistribución como parte de las estrategias de crecimiento. En el caso de Panamá, se destaca como objetivo la generación de empleos dentro de la estrategia de crecimiento para la década de los años ochenta. A pesar de estos progresos, parece necesario reiterar para el futuro los esfuerzos tendientes a integrar orgánicamente, en los planes y estrategias de desarrollo, el empleo, la distribución del ingreso y las políticas sociales. Hay, además, dos aspectos que importa destacar aquí. El primero, de carácter teórico. No se ha comprobado que en América Latina exista una relación mecánica entre el crecimiento, el empleo y una distribución más igualitaria del ingreso, lo cual ya ha sido analizado y planteado tanto por la CEPAL y otros organismos de las Naciones Unidas, como por diversos gobiernos de la región.

El segundo punto se refiere a la experiencia de la reciente y todavía *presente recesión internacional: cómo distribuir los costos de una necesaria política de ajuste de una manera más igualitaria entre los distintos grupos sociales dentro de los países.* Este punto ha quedado suficientemente puesto al descubierto por la difícil experiencia del bienio, que tuvo como resultado que el mayor costo del ajuste hayan debido soportarlo los trabajadores y, en general, los sectores de menores ingresos. En este sentido se estima que la planificación podría y debería efectuar una contribución importante al permitir evaluar políticas a corto plazo según sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso.

Otro de los aspectos importantes que aparece necesario reforzar para el porvenir es el de la información, análisis y previsión del comportamiento de la economía internacional; y de este trabajo todos los países pueden obtener importantes ventajas. Como se ha visto en prácticamente todos los casos, una de las mayores dificultades que tuvo el proceso de planificación fue la ausencia de un marco externo fidedigno, dentro del cual puedan definirse los escenarios posibles que deberá enfrentar el país, así como las políticas adecuadas para encarar la coyuntura externa. Este aspecto en muchos casos está ausente de la preocupación de la planificación, lo que puede comprobarse con los mismos planes de desarrollo vigentes, ya que sólo en algunos pocos casos hay referencias a la coyuntura internacional. De todos modos cuando aparecen las referencias ellas tienen principalmente un carácter histórico antes que el de una proyección del escenario que deberá enfrentar el país, ya que, normalmente, no es una consideración incluida en los planes. Esta variable adquiere en sus diferentes aspectos (financiero, comercial, etc.) una importancia fundamental para moldear la política económica, de donde se desprende una primera lección positiva: mejorar los mecanismos de información de la coyuntura y del escenario internacional y prever cómo éste puede afectar el desempeño económico del país.

2. Marco institucional y conexión con las políticas a corto plazo

Hubo un fortalecimiento institucional de la planificación en varios países, sobre todo en Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela, donde el organismo nacional de planificación correspondiente ha sido establecido, reformulado o dotado de funciones más amplias y significativas que las que tradicionalmente tenía. Asimismo, en algunos países se ha fortalecido el vínculo entre la planificación, la

política presupuestaria y la programación del sector público; que es el caso de México, donde se ha instituido un sistema de planificación que incluye el proceso de elaboración del presupuesto; y también del Brasil, donde se estableció un sistema estructurado de control de las empresas públicas. En varios países se ha advertido asimismo, el fortalecimiento de sus organismos de preinversión, así como la aplicación de metodologías de evaluación de proyectos para actividades de inversión del sector público.

También se han registrado avances en algunos países del Caribe los que han permitido reforzar la organización institucional y los sistemas de información, con el objetivo de formular y ejecutar planes de desarrollo o de racionalizar el proceso de inversiones.

Una de las debilidades que perdura en los sistemas de planificación se refiere a su conexión con las políticas a corto plazo. En algunos países hay una intervención de la planificación en el presupuesto o en la aprobación de los programas de inversión; pero no es ésta la regla y en la mayor parte de los casos tampoco hay mecanismos establecidos para asegurar que los objetivos y los proyectos del plan de desarrollo queden incluidos en los presupuestos. Del mismo modo, en general el órgano de planificación carece de iniciativa en la política fiscal, como tampoco existen mecanismos de coordinación institucional, salvo en algunos países. El vínculo con las políticas monetaria y de comercio exterior es más débil que en el caso de la política fiscal, lo que se puede advertir en los instrumentos utilizados por los órganos de planificación, que en la mayoría de los casos no abordan los problemas y las políticas a corto plazo. Esto se relaciona también con el análisis de la coyuntura, aspecto para el cual los organismos de planificación están débilmente equipados. Por momentos su participación en Consejos de Política Económica, Monetarios o de Comercio Exterior, está limitada por el aporte que pueden realizar sus cuadros técnicos, y que en rigor son escasos. Por otra parte, la intensa rotación de los funcionarios de nivel superior o medio, ha impedido la consolidación de procedimientos técnicos y administrativos capaces de dar continuidad y permanencia a las labores de los organismos de planificación.

Por lo tanto, un aspecto que merecería mayor atención en el futuro es la integración de las políticas a corto plazo, en particular las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior con los objetivos del desarrollo y la planificación a mediano plazo. En esta área la planificación puede hacer una contribución valiosa para evaluar las opciones de política interna abiertas a los países de la región, en particular dadas las críticas condiciones actuales.

En relación a la política fiscal, varios países adoptaron políticas fiscales restrictivas, las que tuvieron consecuencias desfavorables sobre la inversión, los programas con contenido social y el empleo. Para reactivar las economías debiera encararse en las presentes circunstancias, una atenta consideración de los efectos positivos del gasto público sobre el empleo. En este proceso la planificación puede efectuar un valioso aporte, dada la experiencia acumulada en varios países sobre la materia.

Con respecto a las políticas de comercio exterior, la utilización de los instrumentos arancelarios y cambiarios hecha durante el bienio, importa valiosas

enseñanzas.¹ Varios países continuaron aplicando esquemas de reducción arancelaria, en una coyuntura particularmente crítica, lo que significó dificultades en las actividades internas y un aumento acelerado de la deuda externa. Se estima que en este aspecto la planificación puede contribuir a definir más racionalmente la política arancelaria delineando el perfil industrial y, en general, el de las actividades sustitutivas que permitan el aprovechamiento pleno de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros de la región, en el contexto de un mejor abastecimiento de los mercados interno y subregionales. Ello no significa levantar barreras arancelarias absolutas pero sí tener en cuenta objetivos más comprensivos que la simple eficiencia privada de una determinada industria, es decir, factores tales como la incorporación tecnológica, el empleo y el crecimiento económico.

Con referencia a las políticas cambiarias y de endeudamiento externo, se estima que la planificación puede hacer contribuciones sustantivas. En efecto, durante el bienio las políticas cambiarias y las de deuda externa tuvieron continuos cambios, alterando las paridades cambiarias reales y el flujo de capitales externos, lo cual puso en peligro el relativamente exitoso crecimiento de las exportaciones que la región venía exhibiendo. Hubo sin embargo, dos situaciones diferentes: una, donde tales cambios fueron "inevitables" como resultado de la recesión externa, y la otra, provocada por políticas internas erradas o desproporcionadas. En buena parte de los países de la región, el "atraso cambiario" facilitado por el excesivo endeudamiento, fue un factor importante que estimuló un exceso de importaciones y tuvo efectos negativos sobre la producción. Del mismo modo la falta de regulación del endeudamiento externo terminó generando una crítica situación de pagos para muchos países. En el diseño de políticas a mediano plazo, de superación de la crisis actual, se estima que la planificación puede desempeñar un importante papel al proponer políticas cambiarias y de endeudamiento estables, para cautelar el desarrollo de las inversiones y de la capacidad productiva que permita asegurar un crecimiento sostenido del producto.

Asimismo, en materia de desarrollo regional, la planificación puede contribuir a mejorar el diseño de la política a corto plazo al esclarecer los efectos que políticas macroeconómicas tales como las de apertura externa y disciplina fiscal, tuvieron sobre los patrones de crecimiento regionales. Por otra parte, se requiere que la planificación regional ordene con urgencia las fuertes tendencias hacia la descentralización que están apareciendo en algunos países de la región, estimuladas por las agudas disparidades interregionales que acusan los indicadores económicos y sociales. También parece necesario señalar que en la mayor parte de los países no se ha efectuado una evaluación de los efectos que los planes y las políticas aplicadas durante el bienio tuvieron sobre el desarrollo regional, cuestión que señala prioridades tanto para los organismos nacionales como internacionales que se ocupan del tema.

Otro aspecto que también reclama mayores progresos en el futuro se refiere al planeamiento y a la gestión del sector público, en particular al establecer sistemas de control racionales de las empresas del Estado y de los organismos

¹ Véase Enrique Iglesias, "El receso internacional y la América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 17, agosto de 1982.

que de éstas dependen. Los avances ya registrados brindan oportunidades para aprovechar las experiencias realizadas en este sector, que es estratégico en casi todos los países de la región. Se estima que ésta es una de las áreas donde la planificación puede efectuar un aporte más significativo al diseño de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la elaboración y establecimiento de un sistema de cuentas de las principales variables reales y financieras del sector público, con inclusión de las empresas estatales y organismos descentralizados, permitiría un manejo más eficaz de la acción del Estado, con relación a los objetivos de la política a corto plazo.

El mejoramiento de los métodos de planificación en el sector público puede constituir, en general, una importante vía para lograr la modernización del Estado y para facilitar la participación social.

Por último, cabe señalar que en los esquemas de planificación vigentes se han alcanzado algunos progresos en materia de introducción de modalidades participativas y de mecanismos de concertación social. Este es un campo donde, sin embargo, es necesario hacer un vigoroso esfuerzo en el futuro, para dar una mayor representatividad social a los planes y procesos de planificación.²

3. Cooperación internacional en materia de planificación

El hecho de que la superación a mediano plazo del estrangulamiento externo comercial y financiero requerirá fortalecer el comercio intralatinoamericano y los esquemas de integración regional, implica que los países de la región deberán desplegar decididos esfuerzos por coordinar el planeamiento global de sus economías y, más en particular, el del comercio exterior y de las actividades complementarias, como la red de transportes, terrestres y marítimo, como asimismo, el desarrollo regional de cuencas y áreas fronterizas.

Por otra parte, es evidente que algunos países obtuvieron importantes progresos en algunas áreas de la planificación, especialmente en el manejo de ciertas técnicas y en la organización del sector público, mientras que otros muestran todavía notorias carencias en esos mismos u otros aspectos.

Los dos aspectos señalados reclaman una más activa concertación de esfuerzos entre los países de la región; el primero, dentro de los esquemas de integración económica vigente como asimismo dentro de acuerdos bilaterales y multilaterales; y el segundo, que debería ser sostenido por un continuado intercambio de experiencias mutuas dentro de los acuerdos vigentes en materia de cooperación horizontal.

² Véase al respecto ILPES, *Informe sobre planificación participativa*. Santiago de Chile, abril de 1983.

Capítulo I

EL MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y POLÍTICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Es propósito de este capítulo introductorio discutir un marco conceptual para los procesos de planificación, adecuado a la presente realidad de América Latina y el Caribe. Esta discusión se hace con el objeto de replantear algunas cuestiones fundamentales en torno a la necesidad de la planificación, a la luz del estado crítico de la conducción de la política económica en particular, y de las políticas de desarrollo en general hoy vigentes en la mayoría de los países de la región. El desencadenamiento de dicha crisis estuvo asociado, en general, al debilitamiento de los esfuerzos de planificación ocurridos en la década de los años setenta, y la misma ha sido más intensa en los países que confiaron plenamente en la virtud de los mecanismos automáticos del mercado para encarrilar los países por la senda del desarrollo autosostenido.

Los argumentos que se sustentan en este capítulo no pretenden restaurar la práctica de la planificación tal como ella se realizó en el pasado; por el contrario, se reconocen las debilidades y progresos de muchas de esas experiencias y se repiensa a la luz de los acuciantes problemas del corto plazo. La tesis central que ahora se sostiene es que el fortalecimiento de la planificación requiere necesariamente un replanteamiento conceptual que, recogiendo los aportes positivos de la experiencia histórica como las críticas que se le han formulado, vincule la práctica de la planificación a los problemas de corto plazo y al manejo de los instrumentos de la política económica y social.

Dada la diversidad de regímenes políticos, niveles de desarrollo y estructuras socioeconómicas predominantes en la región, el marco conceptual propuesto no pretende tener validez general. Antes bien está dirigido a una "situación modal" que es dable encontrar en América Latina y que en términos genéricos corresponde a economías de mercado mixtas, donde el Estado ejerce un grado apreciable de funciones de regulación económica, además de su papel como productor de bienes y servicios. Por lo tanto, en este capítulo no se abordan los problemas y las modalidades de la planificación socialista como tampoco se discuten la viabilidad y las modalidades de manejo de economías de libre mercado o regímenes de *laisser-faire*, cuestiones que se dejan para un análisis futuro.

1. El concepto de planificación

Con el propósito de llegar al replanteamiento conceptual propuesto, es necesario referirse en primer término a la definición genérica que surge de la práctica de la planificación en la región. Y de esta experiencia, destacamos tres características centrales.

En primer término, la planificación se ha entendido como el procedimiento utilizado por el Estado para explicitar el conjunto de objetivos deliberadamente buscados para el proceso de desarrollo en un horizonte temporal dado, es decir —habitual aunque no exclusivamente— un proyecto nacional de desarrollo, mediante la formulación y publicación de planes u otros documentos.

En segundo lugar, la planificación ha estado asociada a la organización y puesta en práctica de un conjunto de procedimientos sobre la toma de decisiones gubernamentales referentes al diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, para el logro de los objetivos señalados en los planes.

En tercer término, la planificación ha exigido en la mayor parte de los casos la intervención o manejo correctivo de los mecanismos del mercado, en sus funciones de asignación de recursos, distribución del ingreso, y formación de capital. Así, la utilización de los instrumentos de política económica en general han alterado el libre funcionamiento de los mercados, implantando un sistema de precios corregido para orientar a los agentes privados en las direcciones previstas por el plan.

De este modo, en un sentido amplio, la planificación se ha entendido como un proceso racional y coordinado de toma de decisiones, que en la mayoría de los casos ha implicado reformas de la organización institucional del Estado, tendientes a establecer organismos e instancias de planificación y coordinación en varios niveles.

Las tres características anotadas de la práctica planificadora estuvieron enmarcadas por dos consideraciones metodológicas, una referente al horizonte temporal y otra, al nivel de decisión del agente planificador. La consideración del futuro, en diversos horizontes a corto, mediano o largo plazo, aparece como un rasgo esencial en todas las experiencias. Aquí se ha hecho una distinción básica entre el futuro probable o esperado de un sistema social, lo que ha dado origen a los trabajos de pronósticos o previsión, y el futuro o futuros deseables, lo que ha caracterizado los trabajos de planificación propiamente tales, en su fase de formulación.

Respecto de los niveles de decisión, por ende de planificación, se ha tenido en cuenta que el sujeto de la planificación son organizaciones sociales complejas, que requieren, por razones de eficiencia, un esquema descentralizado pero coordinado de toma de decisiones. De allí que desde sus inicios se hayan realizado esfuerzos por establecer esquemas de planificación de niveles múltiples, funcionales (global, sectorial, empresarial, proyectos) y territoriales (nacional, regional, estadual, local).

Resumiendo las consideraciones anteriores, podría decirse que la experiencia regional ha visto a la planificación como el conjunto de procedimientos para formular y materializar un proyecto nacional de desarrollo, lo que ha implicado buscar la coordinación y racionalización de la política económica y social con el propósito de corregir los mecanismos del mercado en la asignación de recursos,

la distribución del ingreso y la formación de capital, todo ello en diversos horizontes temporales y niveles de decisión. Así pues, la planificación ha tenido un carácter marcadamente instrumental compatible con una diversidad de regímenes políticos.

Difícilmente se podría abordar aquí la crítica pormenorizada de cómo estas funciones generales del quehacer planificador se han cumplido en la región.³ Lo que en cambio parece pertinente, es plantear cómo podrían fortalecerse dichas funciones para dar mayor efectividad a los esfuerzos de los organismos nacionales de planificación, en sus funciones de formulación, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, como asimismo en la coordinación de aquéllos con responsabilidades de ejecutar la política económica y social. En lo que sigue esto se aborda en tres áreas principales: la referente a la formulación del proyecto nacional de desarrollo; la que fundamenta los ámbitos de intervención y corrección del mecanismo; y la que señala los procedimientos y modalidades de diseño y ejecución de la política económica.

2. La definición del proyecto nacional de desarrollo

El punto de partida de un proceso de desarrollo planificado aparece necesariamente en la definición del proyecto político, o más específicamente del proyecto nacional de desarrollo postulado por la configuración de fuerzas sociales representadas en el Estado.⁴ Tal proyecto puede o no aparecer en forma explícita en documentos oficiales, pero siempre existirá y su carácter se podrá reconocer por las decisiones y políticas que adopte la autoridad política.

Diversos componentes deben definir o caracterizar un proyecto nacional de desarrollo. En primer término, se encuentra el conjunto de objetivos socioeconómicos buscados, los que pueden llegar a caracterizarse por un conjunto de metas referentes al crecimiento económico, la distribución del ingreso, el desarrollo social y las relaciones económicas internacionales. En segundo lugar, puede señalarse el papel asignado a los diversos agentes económicos y sociales y sus organizaciones en la materialización del proyecto político buscado. En particular puede destacarse el ámbito de acción que en la producción se asigne a los empresarios privados *vis-a-vis* la empresa estatal, y en cuanto a los privados, a la empresa nacional o a la extranjera.

Por último y en estrecha vinculación con el punto anterior cabe destacar como importantes las definiciones adoptadas respecto a la extensión de los mecanismos del mercado en la asignación de recursos y distribución del ingreso y en las modalidades de corrección y regulación de los mismos, tema que se trata, con mayor extensión, en la sección siguiente.

Cada uno de los componentes citados puede asumir formas diversas en experiencias históricas concretas. De allí que puedan concebirse diversas modalidades o "estilos" de planificación según se combinen en el proyecto político.

³Un intento reciente de evaluación global se encuentra en Eduardo García D'Acuña, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 2, Madrid, 1982.

⁴Véase, al respecto, los análisis contenidos en Aldo Solari y otros, *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, Cuadernos del ILPES, N° 26, Santiago de Chile, 1980.

No reiteraremos aquí la propuesta tipológica de estilos ya hecha por el ILPES⁵ sino que enfatizaremos el diverso carácter de la planificación en experiencias reales, el que en todo caso debe estar enmarcado por el carácter del Estado, en su composición social y política.

La experiencia de la región sugiere algunos cambios importantes en los rasgos de la definición del proyecto nacional de desarrollo.

En los comienzos de tal experiencia, los planificadores pusieron un fuerte énfasis en la preparación y publicación de "planes-libro" de diversa cobertura y temporalidad.⁶ Sin embargo, con el andar del tiempo esta actividad demostró ser, en el mejor de los casos, condición necesaria para una buena planificación, pero en modo alguno una condición suficiente. La preparación y publicación de planes de desarrollo, si bien ayudó a tornar explícitos los objetivos declarados del Gobierno y facilitó aceptar la idea de la planificación en los cuerpos burocráticos intermedios, por lo general reacios a ella, no tuvo efectos movilizadores importantes en las bases económicas y sociales del país. Ello se debió en parte al hecho de haber sido formulados, en la mayoría de los casos, por un gabinete de técnicos y políticos, sin una mayor participación de dichas bases, y también, por la brecha conceptual abierta entre el enfoque macroeconómico de los planes y las aspiraciones particulares y concretas de las fuerzas sociales. De este modo, los planes quedaron convertidos, a lo sumo, en documentos técnicos de interés académico. Además, las cambiantes condiciones económicas y políticas, internas y externas se encargaron a menudo de dejar obsoletos algunos planes poco después de ser publicados.

Lo anterior en modo alguno significa abogar por una modalidad de "planificación sin planes", sino enfatizar la conveniencia de que los contenidos de los planes apunten a señalar las características centrales de la estrategia de desarrollo planteadas, las "reglas del juego" y el papel que desempeñarán los diferentes agentes económicos como así los lineamientos fundamentales de la política económica y social. Esto es lo que debería hacerse en lugar de un voluminoso y detallado recuento de metas por alcanzar y recursos por conseguir durante el período del plan, de un carácter altamente normativo, lo que resulta incongruente con la marcada variabilidad de los condicionantes exógenos, internos y externos, a que está sujeto el sistema económico y social. En esta perspectiva, la planificación debiera ser capaz de generar un conjunto de escenarios alternativos sobre el futuro, con una enunciación de sus factores condicionantes, en lugar de una proyección lineal y determinista del mismo.⁷

⁵ Véase ILPES, *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, Cuaderno Nº 28, Santiago de Chile, 1982.

⁶ Véase Carlos de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Nº 8, Santiago de Chile, agosto de 1979.

⁷ Diversos autores han insistido en los aspectos estratégicos y políticos de la planificación. En este sentido, véase Carlos Matus, *Planificación de situaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

3. La planificación y el mercado

Al principio se decía que el debilitamiento del esfuerzo planificador registrado durante la década del setenta estuvo asociado al resurgimiento de posiciones neoliberales ortodoxas que, como fórmula de desarrollo, han planteado el predominio del mercado y de la iniciativa privada y la reducción significativa del Estado en su papel de regulador del proceso económico y como productor de bienes y servicios. Ello posibilitó que en la discusión teórica y en la práctica de la política económica se consideraran a la planificación y al mercado como fórmulas antagónicas. En la práctica, en aquellos países que más firmemente adhirieron al ideario neoliberal, se atribuyó al libre mercado la propiedad de resolver automáticamente los agudos problemas del subdesarrollo y la pobreza. Los serios tropiezos que han sufrido tales experiencias,⁸ agravadas por la recesión internacional, llaman a efectuar un sereno balance de las reales potencialidades del mercado frente al ineludible papel que debe jugar el Estado en su papel como corrector de las desviaciones del mercado y de orientador o conductor del proceso de desarrollo, todo lo cual redefine los ámbitos de la planificación y de la política económica.

El mercado constituye por cierto un eficaz mecanismo para movilizar recursos productivos, incentivar la productividad y la innovación tecnológica y, en general, para coordinar con fluidez las decisiones de los agentes económicos. Sin embargo, existen importantes razones para asignar un papel activo al Estado y por ende a la planificación, unas de intervención correctiva, otras de promoción o conducción del proceso de desarrollo, que es necesario traer a colación para arribar al balance buscado. Algunas de estas razones son de larga data y ocioso sería repetir las, si no fuera que los planteos ortodoxos han parecido ignorarlas u olvidarlas; otras son nuevas y surgen justamente de fracasos recientes de tales planteamientos.

Existen por lo menos cuatro órdenes generales de razones para fundamentar el papel corrector del Estado, que van desde la simple intervención en mercados específicos hasta la planificación comprensiva de un sistema de economía mixta.

a) *Externalidades, bienes públicos y economías de escala*

Desde muy antiguo, aparecen en la bibliografía casos donde los precios del mercado libre fallan al dar las señales correctas a productores y consumidores para obtener una óptima asignación de recursos. Tales situaciones se producen cuando en un mercado aparecen economías o deseconomías externas, o se trata de la producción y consumo de bienes públicos, o existen economías de escala significativas en los procesos productivos. En estos casos, en general se produce una discrepancia entre el costo social y el costo o precio privado o de mercado de un bien o recurso, y la economía cae en situaciones de óptimo secundario o inferior. La intervención del Estado surge como un imperativo lógico para corregir los precios de mercado con un sistema de impuestos o prohibiciones y

⁸ Al respecto véase Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Estudios CIEPLAN, N° 7, Santiago de Chile, 1982.

subsidios y asumir directamente la producción de bienes públicos, los que se financian con impuestos o tarifas.

El argumento anterior, ampliamente aceptado en la tradición neoclásica, recibió un impulso importante con el desarrollo de la teoría de la inversión en países menos desarrollados, a partir de las ideas de P. N. Rosenstein-Rodan, T. Scitovsky y H. Chenery, y enfatiza el predominio de economías externas dinámicas en el proceso de inversión en tales países, sobre todo por la existencia de economías de escala frente a mercados actuales reducidos. En tales condiciones, el volumen de inversión decidido según rentabilidades privadas sería claramente inferior al que maximizara la rentabilidad social, debido a la existencia de efectos complementarios positivos no considerados en los cálculos privados. De aquí surge la justificación para que el Estado asuma un papel preponderante como agente planificador, promotor y coordinador de inversiones públicas y privadas. En el plano de las técnicas de planificación, esta línea argumental da origen a la aplicación de criterios de evaluación social de proyectos de inversión pública y privada.

Más recientemente, la aparición y toma de conciencia de importantes deseconomías externas originadas por la interacción de los procesos de producción y consumo con el medio ambiente natural y que han redundado en la contaminación del agua, del aire y del suelo, ha replanteado el papel de la planificación gubernamental en dichos procesos. Tal responsabilidad va desde la corrección de los actuales procesos contaminantes a través de prohibiciones e impuesto hasta la prevención de la ocurrencia de tales fenómenos en la formulación de estilos y planes de desarrollo a largo plazo.⁹

b) *La reducción de la incertidumbre.*

En la reducción de la incertidumbre sobre el futuro, inherente al libre funcionamiento del mercado, radica un segundo argumento de importancia en favor de la planificación gubernamental. Como se recordará, éste fue rigurosamente esgrimido por Pierre Massé, uno de los forjadores del modelo francés de planificación:¹⁰ el argumento en sí es simple y contundente. Bajo ciertas condiciones, el libre mercado genera un sistema de precios óptimo para orientar las decisiones de producción y consumo corrientes, es decir las referentes a la cantidad existente de recursos para satisfacer las actuales necesidades de consumo. Pero tan pronto se introducen en el modelo las necesidades futuras de los consumidores y la de ampliar la capacidad de producción instalada, el libre mercado pierde su propiedad optimizadora. Para que ésta se mantuviera, sería necesario que se institucionalizara una red completa de mercados a futuro para los recursos y los bienes, que permitiera el funcionamiento del modelo teórico del mercado intertemporal de equilibrio general desarrollado en la literatura.¹¹ En ausencia de tales mercados, las decisiones de inversión de las empresas se

⁹ Véase al respecto, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Selección de Osvaldo Sunkel y Nicoló Gligo, Serie de Lecturas del Fondo de Cultura Económica, Nº 36, México, 1981.

¹⁰ Pierre Massé, *El plan o el antiplan*, traducción de J. Petit Fontseré, Barcelona, Ed. Labor.

¹¹ Véase G. Debreu, *Teoría del valor*, Barcelona, Ed. A. Bosh.

orientarán por estimaciones de las tasas de retorno sobre el capital, calculadas según un perfil esperado de precios de bienes y recursos, el que será tanto más incierto cuanto mayor sea la duración del proyecto de inversión. La consecuencia inmediata sobre los inversionistas será hacerlos exigir tasas excesivas de rentabilidad que los protejan de variaciones aleatorias no previstas, con lo cual el nivel de inversión privada será menor que el óptimo, e inducirlos a desestimar inversiones de media o larga maduración. Además, como señala Massé, se tenderán a producir oscilaciones cíclicas en la inversión, si ésta está fuertemente influida por la rentabilidad actual del capital.

La conclusión que se deriva es clara. Un agente con capacidad de influencia decisiva en el proceso, deberá fijar las expectativas de precios y nivel de actividad esperado en cada sector y ordenar o coordinar las decisiones de inversión privadas o públicas. Si no lo hace el Estado, recurriendo a la planificación y al manejo de los instrumentos de política económica, habrá un fuerte incentivo para que lo hagan las empresas líderes de cada sector, lo que traería como resultado un proceso de concentración de las inversiones y de la producción. De este modo, la reducción de la incertidumbre, será por parte de dichas empresas una fuerte motivación para controlar los mercados, toda vez que el Estado no provea un marco de planificación adecuado del proceso de acumulación.

c) *El uso social del excedente*

En la primera sección se señalaba que un determinado proyecto nacional de desarrollo debe presidir necesariamente un proceso de planificación, proyecto que entre otros componentes definía una matriz de objetivos económicos y sociales por alcanzar en materia de crecimiento productivo, distribución del ingreso, formación de capital y relacionamiento externo.

Ahora bien, es a todas luces posible que la matriz de resultados lógicamente predecible del libre juego del mercado fuese diferente de la matriz deseada. Esta contradicción puede ser marcadamente aguda si se comparan los resultados del mercado en economías capitalistas menos desarrolladas y periféricas con los objetivos de transformación social postulados por los movimientos de extracción popular, pasados y presentes, en la mayoría de los países de la región. Los resultados sustantivos en materia de ritmo de crecimiento, distribución del ingreso y generación de empleos, tasa de acumulación y dependencia externa pueden llegar a ser diametralmente opuestos, en uno y otro caso.

Un aspecto central del problema radica en lo que el Dr. Raúl Prebisch denomina el uso social del excedente,¹² que constituye una responsabilidad inescapable del Estado en una economía de mercado si se quiere que el sistema se transforme eliminando sus actuales características de exclusión y dependencia. Tal responsabilidad entraña una intervención superior tanto en el plano político como técnico, del cual se deduce una tarea fundamental para la planificación: determinar las prioridades de cómo deberá repartirse el excedente entre acumulación, consumo y servicios del Estado.

Bajo un régimen capitalista periférico, es el patrón de distribución del ingreso, que incluye la participación que el Estado obtiene por vía impositiva, el

¹² *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 311-318.

que determina la utilización del excedente en sus usos alternativos. Dicho patrón distributivo, al determinar la estructura de la demanda por diversos bienes y servicios, pasa a fijar las rentabilidades relativas medias del capital instalado, dada las condiciones de costo y oferta. Por otra parte, los incrementos esperados de la demanda, dada la dinámica de la distribución, constituyen el principal elemento determinante de las rentabilidades incrementales, y por tanto de la canalización sectorial y territorial de los flujos de inversión.

En consecuencia, la tarea central del plan será diseñar el conjunto de intervenciones, en materia de política de ingresos, gasto social, inversión pública y políticas de precios y crédito, destinadas a reorientar tanto la estructura de la demanda como la de la oferta. En definitiva el manejo correctivo del mercado con los instrumentos señalados, habría alterado la estructura de la demanda, las rentabilidades relativas sectoriales y la estructura de la oferta de acuerdo a los objetivos del plan. Además de lo anterior, la asignación de los recursos de inversión deberá ser congruente con los objetivos sociales y de seguridad externa postulados por el plan, lo cual puede entrañar divergencias importantes respecto de los criterios de rentabilidad de mercado.

Por lo tanto, la materialización de un determinado proyecto nacional de desarrollo exigiría la implementación de un conjunto de políticas económicas que regulasen el funcionamiento de los mercados de acuerdo con los objetivos del plan. Tal como veremos en la próxima sección, el éxito de esta operación dependerá fundamentalmente de la capacidad predictiva de las teorías o hipótesis sobre las que se apoyen los modelos de planificación y política económica utilizados, implícita o explícitamente.

El pensamiento neoclásico ortodoxo cuestionaría esta "manipulación" de los mercados en la medida que entrañara la violación de las condiciones del óptimo de Pareto, como con seguridad ocurriría, ya que es extremadamente difícil y limitativo aplicar políticas económicas no distorsionadoras de dichas condiciones.

Sin embargo, tampoco es cierto en absoluto que sean importantes las pérdidas de bienestar, originadas por la alteración de las condiciones de óptimo económico. Debido a la existencia de bajas elasticidades de sustitución en la producción y el consumo, lo más probable es que tales pérdidas de ingreso real sean pequeñas. Si por otra parte las ganancias distributivas son importantes, la opción para la autoridad planificadora es clara: con moderadas pérdidas por distorsión puede alcanzar fuertes ganancias distributivas.

d) *La inestabilidad del marco externo*

Los grandes progresos realizados en el manejo macroeconómico de las economías de mercado durante los últimos cincuenta años parecieron alejar de manera definitiva el fantasma de la depresión económica. Aparentemente, tanto los avances teóricos en la macroeconomía como el despliegue de políticas fiscales y monetarias permitían el mantenimiento de un grado razonable de ocupación de los recursos y el control de las presiones inflacionarias.

Sin embargo, la marcada inestabilidad que ha afligido a los países centrales, a partir de los inicios de la década pasada, y los efectos ampliados que ha proyectado sobre todos los países periféricos, reclaman un nuevo esfuerzo de estabilización, el que no puede ser desplegado sino por el Estado.

Dos fenómenos interrelacionados han caracterizado la inestabilidad externa en los últimos años. Por una parte, los altibajos registrados por la relación de precios del intercambio y las variaciones concomitantes de los volúmenes transados, por una parte, y por otra, el creciente endeudamiento y las fluctuaciones de la tasa de interés real.

Diversos fueron los efectos de los fenómenos descritos sobre las economías de la región, los que deben referirse a sus características estructurales y las políticas de ajuste aplicadas,¹³ decisivas estas últimas por la magnitud de los efectos experimentados. Así, los países con altos coeficientes de apertura que enfrentaron un fuerte deterioro en la relación de intercambio y aplicaron políticas de ajuste automático, tendieron a internalizar los efectos de la recesión internacional con bajas importantes de producción y empleo, deterioros en la distribución del ingreso, y alto (y costoso) endeudamiento. Por el contrario, lograron proteger sus niveles de producción y empleo aquellos países que, enfrentados a situaciones similares, siguieron esquemas de ajuste programado; que en general buscaron deliberadamente un incremento de las exportaciones y la compresión de las importaciones sustituibles, la regulación del endeudamiento externo y una distribución equitativa de las pérdidas de ingreso por bajas de la relación de intercambio.

Las enseñanzas que se derivan para el rediseño de las tareas planificadoras son evidentes. El sector externo y las políticas económicas asociadas al mismo deberán constituir un punto focal de las preocupaciones de la planificación.

En resumen, se han pasado revista a cuatro importantes razones para señalar la necesidad ineludible de la planificación en economías de mercado mixtas, justificadas, en general, por la necesidad de asegurar el logro de los objetivos del proyecto nacional de desarrollo.

4. Las políticas públicas y el proceso de planificación

El éxito de una experiencia de planificación está condicionado ciertamente por un conjunto de factores políticos que se resumen en el apoyo e interés que el plan logre concitar en los sectores sociales representados en el gobierno.

Sin embargo, tan importante como estos factores es la eficacia de la acción pública en el diseño de planes coherentes y en el manejo expedito de las políticas económicas y sociales; esto plantea un importante desafío técnico y metodológico para el estamento planificador, para facilitar la adopción de procesos efectivos de toma de decisiones.

Tales procesos decisivos deberían comprender por lo menos las siguientes etapas:

i) definición precisa y formulación de las prioridades de los objetivos a alcanzar en un horizonte temporal preestablecido; aquí cabe distinguir entre objetivos *operativos*, que dependen de decisiones propias de la autoridad central, y objetivos *perspectivos* o indicativos, que señalan niveles deseables de variables que dependen de múltiples decisiones de los agentes económicos descentralizados, públicos o privados;

¹³Véase al respecto PREALC, *Ajuste externo, empleo y salarios en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo N° 220, Santiago de Chile, noviembre 1982.

ii) identificación de las restricciones de recursos institucionales y políticas, internas y externas, que la autoridad decisoria central enfrenta para alcanzar los objetivos establecidos;

iii) identificación y formulación de las alternativas técnicas y económicas de aplicación de los recursos disponibles y evaluación del resultado probable de cada una de ellas en función de las variables-objetivo; cada una de estas alternativas implicará la adopción de una o más políticas públicas, es decir, decisiones gubernamentales respecto de lo que el propio gobierno debe hacer y de lo que se espera haga el sector privado;

iv) formulación y verificación de hipótesis sobre las funciones de reacción de los agentes económicos ante determinados parámetros de política económica, con relación a las variables-objetivo consideradas; estas funciones *no* deben ser históricas, sino contemporáneas con el período del plan y congruentes con el marco sociopolítico del proyecto; ellas actúan como restricciones para el centro decisorio central;

v) selección de la mejor alternativa o curso de acción en función de su capacidad de cumplimiento de los objetivos y dadas las restricciones existentes; tal selección puede implicar una secuencia de acciones en el tiempo, es decir una estrategia;

vi) establecimiento de un conjunto de procedimientos de seguimiento, control y evaluación;

vii) *revisión permanente del proceso decisorio a la luz de los resultados obtenidos, lo que puede implicar cambios en las etapas i) a v) ya señaladas.*

Desde luego, el proceso descrito puede aplicarse en diversos niveles de decisión y áreas problema. A modo de ilustración se señala en seguida cómo dicho procedimiento podría aplicarse en un área clásica de la *planificación económica*: el diseño de la política económica y social a corto plazo congruente con un plan de desarrollo.

a) *Los objetivos*

De acuerdo con dicho esquema, la primera cuestión que debe abordar el planificador se refiere a la explicitación y orden de prioridad de los objetivos. Como es bien sabido, existen por lo menos cuatro grandes objetivos de tipo *perspectivo* que deben preocupar al planificador a corto plazo:

i) el nivel de actividad productiva real de la economía expresado por la tasa de crecimiento del producto;

ii) la estabilidad de precios, precisada a través de una tasa de inflación máxima tolerable;

iii) un determinado patrón de distribución de los ingresos, el que puede expresarse en términos de un nivel de empleo (y desempleo) deseable y en un determinado incremento en el ingreso medio real de la fuerza de trabajo;

iv) un nivel máximo de endeudamiento externo.

En el diálogo entre el planificador y la autoridad política no es fácil que ésta llegue a hacer explícito un orden de prioridades de los objetivos. Sin embargo, resulta esencial que se promueva un debate político-técnico al más alto nivel, donde se definan los límites mínimos o máximos para cada uno de los objetivos, límites que estarán dados por el contexto sociopolítico en que se realiza la experiencia.

b) *Las restricciones*

El segundo paso del procedimiento aquí propuesto debe consistir en la identificación precisa de las restricciones de recursos, políticas e institucionales que enfrenta esa economía a corto plazo.

Las limitaciones de recursos estarán dadas, por una parte, por las capacidades instaladas de producción de sectores "cuello de botella" que condicionarán el nivel alcanzable del producto real; y por otra, por la disponibilidad de recursos financieros, internos y externos, para atender a la formación de capital y el saldo del balance de pagos. Es probable que las restricciones financieras deban tener un tratamiento paramétrico, es decir, asumir distintos valores ante diferentes alternativas o escenarios externos, o ante diversas políticas económicas internas. Es decir, más que magnitudes dadas, serán funciones de otras variables.

Las restricciones políticas e institucionales son aquellas consideraciones que acotan el espacio de opciones viables y limitan el uso de los instrumentos de política económica; en otros términos definen el rango aceptable de opciones para la autoridad política, o el rango posible para ellas dado el ordenamiento institucional y legal vigente.

c) *Generación de alternativas y diseño preliminar de políticas*

Una vez que se tiene razonablemente especificadas las restricciones cabe proceder a formular las diversas alternativas que caben dentro del rango de factibilidad político e institucional.

Expresado en términos analíticos, cada opción de política económica, y de variables-objetivo o de resultado, congruentes con las restricciones vigentes y con las funciones de reacción a estimar. Si estas últimas son continuas, es evidente, desde un punto de vista matemático, que se podrán formular múltiples (infinitas) opciones. Llegado a este punto, el planificador deberá seleccionar aquellas que *a priori* presentan valores razonables, tanto desde el punto económico como político.

d) *Formulación y estimación de las funciones de reacción del sistema*

Probablemente sea ésta la fase más compleja del proceso, puesto que implica obtener un conocimiento sustantivo sobre las funciones de comportamiento o de reacción de los agentes económicos privados. Por ejemplo, se trataría de estimar los volúmenes predecibles de consumo y ahorro privados ante diversas opciones de distribución de ingresos, o las variables determinantes de la inversión privada, o la reacción aguardable de importaciones y exportaciones ante políticas cambiarías alternativas.

El enfoque tradicional de estimación econométrica de parámetros a base de series de tiempo o de información de corte transversal puede convertirse en un punto de partida para disponer de dichas funciones de reacción. Sin embargo, deben tenerse presentes las importantes limitaciones que este método presenta. En efecto, nada asegura que un determinado comportamiento histórico se repita en el futuro, en particular si el "clima" político-social cambia, alterando los determinantes estructurales de comportamiento económico.

Una opción alternativa radica en la utilización de rangos de variación para los parámetros básicos de tales funciones de reacción y en el uso de métodos de experimentación numérica para evaluar la sensibilidad de los resultados frente a variaciones en los mismos.

Por último la elección definitiva de una de las opciones generadas, para su ulterior implementación, se basará necesariamente en el orden de prioridad establecido para los objetivos, en rangos mínimos y máximos aceptables, tal como se señaló más arriba, habida cuenta de las funciones de reacción del sistema.

El método propuesto en esta sección puede aplicarse a un amplio campo de problemas de planificación sectorial, social o regional. Una cuestión básica radica en la posibilidad de formular un modelo de funcionamiento de la realidad sobre la cual la planificación intenta actuar para transformarla de acuerdo a un proyecto político determinado.

5. Resumen

En este capítulo se ha definido la planificación como el conjunto de procedimientos necesarios para formular y materializar un proyecto nacional de desarrollo, incluyendo la racionalización y coordinación de la política económica y social para corregir, o sustituir, los mecanismos del libre mercado, y lograr así la asignación de recursos y distribución del ingreso postulada por dicho proyecto, todo ello en diversos horizontes temporales y niveles de decisión.

Se han enunciado las bases políticas del proyecto nacional de desarrollo en función del conjunto de objetivos y metas postuladas, del papel asignado a los diferentes agentes económicos en los procesos productivos, en la extensión de los mecanismos del mercado y en las formas de corrección de los mismos. Todo ello origina diversas modalidades o estilos de planificación que buscan transformar la realidad existente.

Se señalaron asimismo cuatro órdenes generales de razones para fundamentar el papel corrector de la planificación frente al mercado. Ellas se encuentran en las fallas del mercado por la presencia de importantes externalidades, economías de escala y bienes públicos; en la necesidad de reducir la incertidumbre asociada al futuro; en el uso social del excedente, de acuerdo al proyecto nacional de desarrollo; y en la inestabilidad del marco externo.

Por último, se argumentó que el éxito de la planificación estaba técnicamente condicionado por la adopción de procesos efectivos de toma de decisiones, más que en aspectos formales tradicionales, y se señaló además cómo tal proceso podría estructurarse en el caso del diseño de la política económica a corto plazo.

En los capítulos siguientes se utilizará el marco conceptual desarrollado para reseñar y evaluar los actuales esfuerzos de planificación en los países de la región.

Capítulo II

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LAS MODALIDADES DE PLANIFICACION EN LA REGION

En el capítulo precedente se argumentó que un antecedente fundamental para caracterizar experiencias de planificación lo constituía el proyecto o la estrategia general de desarrollo enunciado o buscado por un país.¹⁴

En este capítulo se hará una presentación de tales estrategias tal como ellas se están llevando a cabo en la mayoría de los países de la región y se señalará además cómo ellas han dado origen a diversas modalidades de planificación. Las fuentes de información para este análisis están constituidas por los planes de desarrollo publicados por los países, por las respuestas de las entidades nacionales de planificación a la encuesta realizada por el ILPES en 1982 y por entrevistas realizadas a funcionarios responsables de tales organismos en un número limitado de países.

Complementa el análisis contenido en este capítulo un estudio más pormenorizado que se hace en el siguiente, en una muestra reducida de países, sobre la experiencia reciente en materia de planificación; y por el estudio de las políticas económicas en los campos fiscal, monetario y de comercio exterior en su relación con la planificación a corto plazo, tema que se aborda en el capítulo IV.

A. Las estrategias del desarrollo planteadas y vigentes en el período 1980-1982

De acuerdo con el marco conceptual presentado en el capítulo previo existen dos elementos o variables concatenadas que resultan definitorios de las modalidades de planificación adoptadas. La primera alude al peso relativo atribuido al Estado y al mercado en la asignación de recursos; y la segunda, al papel desempeñado por los diversos agentes económicos en la producción.

A su vez, estas dos definiciones fundamentales pueden exponerse a través de tres aspectos críticos: *i*) el grado de apertura externa y el tratamiento otorgado al capital extranjero; *ii*) la presencia o ausencia de estrategias deliberadas de

¹⁴En adelante se emplearán como sinónimos los conceptos de proyecto y estrategia de desarrollo, si bien en la literatura a veces se les ha asignado un sentido un tanto diferente, al dar a la noción de proyecto un sentido más sociopolítico y al de estrategia uno más vinculado a la manera de conseguir los fines buscados.

desarrollo sectorial o regional; y *iii*) la existencia o carencia de políticas explícitas en materia de distribución del ingreso, empleo y desarrollo social.

Sobre estos aspectos se centrará el siguiente análisis para delinear de este modo las estrategias en curso, y por ende, las modalidades de planificación, tema que se abordará en la sección siguiente.

1. El papel del Estado y del mercado en la asignación de recursos

Es posible identificar en la región distintos casos sobre el papel que se atribuye al mercado y al Estado en la asignación de recursos. Al respecto se han analizado los planes y programas de los países, de acuerdo al grado y tipo de intervención estatal, y se han encontrado cuatro modalidades básicas. Sin embargo, esto constituye sólo una aproximación al problema por cuanto se entiende que la situación de cada país nunca queda suficientemente reflejada en un prototipo.

Una primera modalidad la constituye el Estado subsidiario, según la cual éste delimita estrictamente su campo de acción y sólo interviene más allá del mismo en aquellos casos en que el sector privado no está en condiciones de hacerlo; por esta razón hay una política deliberada de reducir el tamaño del sector público y de la participación del Estado en la economía. Tal modalidad fue adoptada en la década de los años setenta por Argentina, Chile y Uruguay,¹⁵ la que se mantiene actualmente con diversas modificaciones.

En el caso de Argentina, la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, figuraba como un objetivo a alcanzar por parte del "Proceso de Reorganización Nacional" iniciado en marzo de 1976. Durante la gestión del General Videla, se empezaron a implementar medidas tendientes al logro del mencionado objetivo; de esta manera se privatizaron algunas actividades que habían pasado a ser responsabilidad del Estado, sobre todo para paliar serios problemas sociales derivados especialmente del cierre de algunas empresas. Este principio también llevaba aparejado el de la racionalización administrativa, lo que significaba que el Estado debía desprenderse de algunos organismos o empresas que formaban parte del gobierno.

Al llegar el año 1980 e iniciarse la administración del General Viola, el esquema de la política económica vigente hasta entonces en el país, comienza a sufrir un grave deterioro lo que trae consigo un freno en la aplicación de este principio. Posteriormente, durante la administración del General Galtieri y al registrarse los hechos de política exterior que son de público conocimiento, cuando empezó a vislumbrarse el retorno a la institucionalización del país, en la práctica la aplicación del principio de subsidiariedad ha quedado totalmente detenido.

En el caso de Chile también se han observado diversas correcciones al planteo original, derivadas de los problemas de origen externo e interno, surgidos a partir de fines de 1980. Si bien en diversas manifestaciones gubernamentales se ha reafirmado el mantenimiento de la línea básica de la política económica y social, el Estado debió encarar políticas marcadamente correctoras del funcio-

¹⁵ Véase al respecto ILPES, *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, Cuadernos del ILPES, Nº 28, Santiago de Chile, 1982, Capítulo I.

namiento espontáneo del mercado. En este sentido se destaca en particular la intervención del sistema financiero para corregir la creciente insolvencia de diversas entidades financieras, derivada, entre otras causas, del fuerte incremento de la tasa de interés real. Asimismo, en 1981 el Estado debió revertir la tendencia de reducción del gasto público, el que se incrementó con relación al producto.¹⁶

En Uruguay, a partir de 1981, también se han producido algunos cambios en la estrategia de liberalización de mercados. Por un lado, no se aplicó integralmente la política antes anunciada de privatización de empresas, en parte por la situación recesiva que hizo caer la demanda por activos productivos. Asimismo, las tendencias recesivas han dificultado allí la tarea de reducir el gasto público como proporción del producto como asimismo han determinado una menor velocidad en la reducción arancelaria y en la apertura financiera.

Por otra parte, en los casos de Jamaica, Perú y Trinidad y Tabago, se observa que en los programas gubernamentales recientes se le asigna al Estado un papel más reducido para que realice de manera directa diversas tareas, si se lo compara con programas de gobierno de anteriores administraciones.

Una segunda modalidad se advierte en los países donde el Estado, según el modelo a aplicar, es parcialmente interventor. Se acepta que el Estado entre a modificar, de manera indirecta, el mecanismo de asignación de recursos que realiza el mercado, pero no que asuma responsabilidades productivas en general. En este caso está Costa Rica que si bien asigna al sector privado un papel prioritario, entiende de todas maneras que el Estado debe regular e intervenir en varias esferas de la economía. Así, en el Plan 1979-1982 se asigna una mayor responsabilidad al mercado y al sector privado que en planes anteriores; al mismo tiempo se expresa el deseo de reducir el tamaño del sector público y mejorar la eficiencia en la administración del Estado.¹⁷ Un enfoque similar aparece también en los planes de Paraguay, Ecuador, Colombia y El Salvador.

En la tercera modalidad considerada, la del Estado "intervencionista" éste regula el mercado y asume además en forma directa funciones productivas y de comercialización. Aquí, el Estado desempeña un papel empresarial creciente a menudo asociado al capital nacional o extranjero. Esta concepción es la que aparece en los planes de México, Nicaragua, Venezuela, y en algunas áreas productivas en el caso de Brasil.

En México, Venezuela y Nicaragua se planteó durante el período 1980-1981 una mayor intervención y acción del Estado. En el primer caso esto se debió a la mayor participación del Estado en actividades productivas (petróleo); y en el de Nicaragua, a la reforma agraria así como a la mayor participación estatal en la industria y el comercio. En el caso de Venezuela, donde existe una amplia participación del Estado en la economía, sobre todo después de la nacionalización del petróleo, ésta se ha visto incrementada como consecuencia de la utilización de los ingresos del petróleo obtenidos durante 1980 y 1981.

¹⁶Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1981*, Capítulo sobre Chile, versión preliminar.

¹⁷Véase, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"*, San José, Costa Rica 1980, pp. 116-117. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que hubo un cambio de gobierno en Costa Rica, lo que puede alterar los planteamientos señalados acerca del papel del Estado.

La cuarta modalidad corresponde al caso de Cuba, donde el Estado tiene una participación generalizada en la actividad económica. En el Plan 1980-1985 se contempla mantener esta característica, con el objetivo de lograr una economía socialista en Cuba, y se plantea "consolidar y perfeccionar el sistema de dirección económica y planificación de la economía" como una de las tareas primordiales en la acción del Estado. También se propone dentro de la perspectiva de "socialización de los medios fundamentales de producción, la agrupación de la pequeña propiedad campesina en cooperativas agropecuarias".¹⁸ Al mismo tiempo, se propone una mayor utilización de algunos mecanismos de mercado para el manejo de las empresas estatales y de los mecanismos de distribución.

2. El grado de apertura y el tratamiento al capital extranjero

Con relación a esta segunda variable pueden identificarse dos grandes opciones de acuerdo a las estrategias de desarrollo adoptadas.

Una primera modalidad aparece en los países donde se incentiva fuertemente al capital extranjero, el que puede tener un tratamiento similar al capital nacional; y donde se propende a un grado creciente de apertura de la economía nacional al exterior, promoviendo la especialización del país de acuerdo a las ventajas comparativas de mercado y una amplia integración financiera con los centros industrializados.

Dentro del primer caso se puede ubicar a Argentina, Chile y Uruguay, países que iniciaron en la década pasada políticas de apertura frente al capital extranjero y a los movimientos de capital financiero, como asimismo políticas de reducción de las barreras arancelarias. En el caso de Chile se afirmó que "El capital extranjero tendrá el mismo trato que el capital nacional",¹⁹ y simultáneamente, se sostuvo la intención de mantener un arancel externo reducido y parejo para todas las actividades.

En el caso de Uruguay se mantuvo que "... se lleva a cabo un proceso de apertura externa gradual, buscando una paulatina reconversión de actividades hacia los sectores que cuenten con ventajas comparativas. Con el establecimiento de un mercado de capitales libre, se buscará incentivar el ahorro nacional y el flujo de capitales extranjeros para apoyar el esfuerzo de capitalización del país".

En Chile sin embargo, se han debido aceptar modificaciones a la norma general establecida, disponiéndose recargos arancelarios justificados por el argumento de *dumping*. En Uruguay, el proceso de reducción arancelaria ha sido parcialmente compensado por medidas tendientes a combatir la "competencia desleal" de importaciones subsidiadas.²⁰

En el caso de Argentina, si bien se ha mantenido el esquema básico, los cambios de gobierno durante 1980 y 1981 también han traído cambios en las orientaciones anunciadas con relación a la apertura externa. Así, al hacerse cargo

¹⁸ República de Cuba, *Proyecto de los lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985*, Granma (La Habana) 14, 15, 16, 17 de julio de 1980, p. 3

¹⁹ Chile, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984*, Santiago de Chile, 1979, p. 26.

²⁰ Véase, Capítulo III, Sección 5, de este estudio.

el General Viola de la Administración, se planteó una política más cauta frente al capital extranjero y al grado de apertura externa.²¹

La segunda opción se encuentra en los países que enfatizan la promoción de exportaciones, sin desmedro de los esfuerzos de sustitución de importaciones; aunque además se postula un tratamiento selectivo frente al capital extranjero y una apertura financiera regulada con el exterior. Dentro de esta categoría hay diferencias de matices que pueden ser importantes por los efectos que las variables externas tienen sobre el crecimiento económico.

Dentro de la segunda modalidad reseñada se encuentran Brasil, México, Ecuador, Perú, Venezuela y Costa Rica. En la generalidad de estos países se observa la necesidad de otorgar una mayor eficiencia al sector industrial nacional, nacido al amparo de las políticas de sustitución de importaciones, utilizando políticas más selectivas y complejas que en la primera modalidad. En México y Brasil el proceso de sustitución de importaciones continúa avanzando particularmente en el sector de bienes de capital; en el caso del segundo país se señala que se deben "introducir medidas capaces de volver al sector (industrial) menos vulnerable y dependiente de las prácticas proteccionistas, estimulando el mejoramiento de los procesos productivos, de la productividad de la mano de obras y de la gestión empresarial".²² Ello sugiere que se acepta adoptar diversas medidas que reduzcan la protección efectiva, pero velando simultáneamente por mantener el crecimiento y la misma actividad industrial.

En los países citados se advierten diferencias de énfasis con relación al tratamiento al capital extranjero. En general se le asigna un papel complementario del ahorro nacional, pero con diferencias en cuanto a su magnitud y respecto del papel que deben desempeñar el sector público y el privado en su canalización hacia el interior de las economías.

Aunque depende del grado de apertura y del tipo de tratamiento al capital extranjero, hay países que han asumido una posición intermedia, entre la primera y la segunda modalidad citadas. Y esto porque en algunos casos, si bien se mantiene protegida la industria nacional, al mismo tiempo hay una gran apertura hacia el capital extranjero. Tales son los casos de Paraguay, El Salvador; y, en menor medida, de Trinidad y Tabago, Colombia y Jamaica. Este último país ha planteado (durante la Administración Seaga) una política más abierta hacia la inversión extranjera. Por otro lado, hay países como Perú que, dentro de una política básicamente cauta frente a la inversión extranjera, han intentado un proceso gradual de rebaja de aranceles, en contraste con las políticas proteccionistas de ese mismo país durante la década del setenta.

En una posición especial está Cuba, que posee una estricta regulación de la inversión extranjera y que plantea el control de cambios y del comercio exterior —como en otros países socialistas— a partir de un modelo de planificación

²¹ Al respecto puede verse *El programa económico argentino*, discurso pronunciado por el Ministro de Economía, Hacienda y Finanzas de la República Argentina el 19 de agosto de 1981. El primer objetivo planteado era la "eliminación de la sobrevaluación que arrastraba el peso en la paridad cambiaria"; también una reactivación de la economía y una revisión arancelaria en consonancia con la "definición del perfil industrial" (argentino). Véase *Información Económica de la Argentina*, Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, julio-agosto 1981, pp. 1-11.

²² República Federativa do Brasil, *III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985*, Brasil, 1980, p. 75.

central. Dentro de los objetivos del Plan se señala "producir el máximo posible de productos que sustituyan importaciones". Otra línea central de su política busca aprovechar la división internacional del trabajo, principalmente desde su integración al CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), con lo cual se estima que, hasta cierto punto, se debe armonizar la planificación del sector externo de Cuba con las demás naciones que participan de dicho acuerdo. Una tercera directriz la constituye el fomento de las exportaciones, tanto tradicionales como el desarrollo de nuevos productos y mercados de exportación.²³

3. Los sectores prioritarios y las estrategias sectoriales

En las estrategias de desarrollo planteadas en los distintos países de la región, se advierten diversos énfasis sobre qué sectores debieran ser clave o prioritarios. Tal como se analizara en un documento anterior del ILPES²⁴ hay dos aproximaciones básicas con relación a este aspecto: la que no identifica sectores clave y las que sí los define.

En la primera, en general se deja esa elección al mercado y el Estado se proclama "neutral" entre las diferentes actividades. Ello podría significar —por lo menos en teoría— una estrategia más favorable a las actividades agrarias, ya que tradicionalmente se plantearon estrategias destinadas a impulsar más las actividades industriales que las agropecuarias.

En la segunda, en general, se sigue considerando que la industria es el sector líder del crecimiento,²⁵ incluyendo al sector agroindustrial (fundamentalmente exportador), en los países con un importante sector agropecuario.²⁶ En el caso de Brasil, el mayor desarrollo industrial se considera como necesario tanto para profundizar el proceso de sustitución de importaciones como para incrementar las exportaciones. En el caso de México, se plantea intensificar el proceso de sustitución de importaciones en equipos de capital, donde el objetivo de incremento de las exportaciones desempeña un papel más reducido dentro de la estrategia.

A pesar de lo antes expuesto, en algunos planes se ha destacado el papel prioritario del sector agropecuario, de manera que hubo un importante cambio de énfasis con respecto a las estrategias de desarrollo de los años sesenta y de los primeros años de la década de los setenta en América Latina.

Tal es el caso de México, Brasil y Venezuela, así como de los países más tradicionalmente agrarios de América Latina. La estrategia está basada en elevar los niveles de vida de los campesinos (México), en promover la producción de alimentos de consumo popular (Brasil, México, Nicaragua) y/o en recuperar la

²³ Véase República de Cuba, *Proyecto de los lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985*, Granma, La Habana, 14, 15, 16 y 17 de julio 1980.

²⁴ Véase al respecto ILPES, *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, Cuadernos del ILPES, Nº 28, Santiago de Chile, 1982, Capítulo I.

²⁵ Particularmente en los casos de Brasil, México y Venezuela.

²⁶ Es el caso de Ecuador, Paraguay, Costa Rica y, en menor medida, el de Colombia.

producción agropecuaria para reducir el gasto en divisas de las importaciones de alimentos o aumentar la seguridad alimentaria nacional (Venezuela).²⁷

El aumento de los precios de petróleo y la escasez de divisas han desempeñado un papel importante en definir a la energía como un sector de punta en la estrategia de crecimiento de los distintos países. En Brasil, los programas de desarrollo de sustitutos del petróleo tienen una ponderación especial en la estrategia de crecimiento, así como en El Salvador y Costa Rica. En Perú, Bolivia, México, Venezuela, Trinidad y Tabago y Ecuador se plantea incrementar o mantener la explotación de hidrocarburos como una manera de financiar el proceso de crecimiento de esos países, y en particular atender al pago de las importaciones y el servicio de la deuda externa.

Prácticamente todos los países asignan al sector exportador una importancia clave en el proceso de crecimiento, sea cual fuese la estrategia de desarrollo adoptada. Esto se lleva a cabo recurriendo a una variedad de mecanismos institucionales, que van desde la aplicación de políticas cambiarias, fiscales y crediticias, hasta la acción promotora de organismos de fomento de exportaciones, que todos los países analizados poseen y han fortalecido en la presente coyuntura recesiva internacional.

4. La distribución del ingreso, el empleo y las políticas sociales en las estrategias de desarrollo

Estos temas serán analizados luego en el capítulo III, y con mayor extensión, cuando se reseñen los objetivos de los planes de desarrollo y el cumplimiento de las metas en el período 1980-1981, en algunos países. Aquí sólo se quisiera señalar, en forma sucinta, el tratamiento diferente que ellos tienen en las distintas estrategias de desarrollo vigentes.

Dentro de una primera modalidad, la adoptada principalmente por Chile, Uruguay y Argentina, se considera que hay una relación hasta cierto punto "automática" entre el crecimiento del producto, la generación de empleos y la distribución del ingreso. En estos países no se plantean metas explícitas con relación a estas variables y se considera al crecimiento del producto y a la concomitante actividad económica como el objetivo más importante cuyo cumplimiento acarreará la solución del problema del empleo y, eventualmente, una más equitativa distribución del ingreso. Donde ello no ha funcionado, se han formulado algunas políticas a corto plazo preocupadas por establecer programas de empleo de emergencia transitorios, los que en la práctica han terminado por ser permanentes en la medida en que el desempleo se ha mantenido como un problema persistente.²⁸ También se han planteado subsidios a la contratación de mano de obra y medidas destinadas a reducir el costo de contratación del trabajo, las que no tuvieron mayor éxito.²⁹

²⁷ Este es un sector donde las políticas fueron exitosas durante el período 1980-1981, ya que las tasas de crecimiento del sector agropecuario fueron relativamente elevadas en México (por encima de lo planeado), en Brasil (en 1981 se mantuvo el crecimiento del sector agrícola pese a una reducción del PGB) y en Venezuela (donde la tasa de crecimiento agropecuario ha sido mayor que la del PGB).

²⁸ En particular ésta ha sido la experiencia de Chile con el llamado "programa de empleo mínimo".

²⁹ Véase PREALC, *Planificación del empleo en América Latina*, Santiago de Chile, 1982.

En otras estrategias planteadas en la región tampoco el empleo juega un papel preponderante, salvo en los casos de Brasil, México, Jamaica y, en menor medida, Nicaragua. Sin embargo, en algunos países se ha registrado un cambio en el sentido de haberse hecho más evidente que el proceso de crecimiento económico por sí sólo no asegura una solución al problema del empleo; y además, que existe una relación directa entre la solución del problema del desempleo y subempleo y el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Con relación a los objetivos sociales, en la mayoría de los países, prácticamente no hubo cambios durante el bienio, en cuanto a la concepción del desarrollo social predominante en la década pasada. En algunos sin embargo se advierte que se le ha concedido una mayor prioridad a los objetivos sociales dentro de las estrategias de desarrollo, como ocurre en el caso de México, donde los mismos se vinculan a la solución del problema de desempleo.

Un cambio de énfasis con respecto a planes anteriores también se nota en el Ecuador, donde se plantea un programa de desarrollo social bastante ambicioso, ligado a la solución de ciertas necesidades básicas y al acceso a servicios urbanos y de vivienda de la población. Por la magnitud de los recursos implicados, así como por el grado de participación popular planeado, se plantea una diferencia importante con respecto a anteriores programas de gobierno.

B. Las modalidades de la planificación vigentes en la región

1. Una aproximación a las modalidades vigentes

En la sección anterior se reseñaron las características centrales de las estrategias de desarrollo vigentes en la mayoría de los países de la región, por constituir las mismas un antecedente básico de las modalidades de planificación practicadas en América Latina y el Caribe.

Del análisis de dichas características pueden identificarse las tres modalidades principales que asumen la práctica de la planificación. Dos de ellas corresponden a formas desarrolladas en países de economías capitalistas mixtas, con diversos grados de participación del Estado en la economía; y una, a la experiencia de planificación socialista de Cuba.

En las primeras, cabe distinguir ante todo aquellos casos donde la participación del Estado busca afianzar y modernizar el funcionamiento del mercado y de la iniciativa privada, con esquemas políticos democráticos o autoritarios, sobre la base teórica e ideológica de que ella constituye la vía más idónea para alcanzar el desarrollo pleno de las fuerzas productivas, incluyendo una estrecha integración a los países capitalistas desarrollados. En estos casos, la planificación desempeña un papel básicamente indicativo y orientador del sector privado para elaborar y difundir la racionalidad que se quiere imprimir al sistema socioeconómico. Además puede colaborar en el diseño de la política económica y social y en la coordinación de su ejecución por parte de diversos ministerios y organismos descentralizados. Respecto del libre mercado, este enfoque lo considera como un paradigma deseable, pero tiene conciencia de que debe corregir su funcionamiento en la medida que genera una seria subutilización de recursos, o provoque

distorsiones en la asignación de los mismos u ocasione graves problemas distributivos.

Es posible identificar en las economías de mercado capitalistas de la región una segunda modalidad en materia de planificación, la que corresponde a aquellos casos donde la participación del Estado va más allá de la regulación correctora del libre mercado. Allí, el Estado ha captado una parte significativa del excedente económico generado en actividades productivas y ha promovido y constituido un importante sector de empresas estatales productoras de bienes y servicios. Dicho sector, dado su peso relativo frente al sector privado nacional o extranjero, ejerce una influencia determinante en el nivel de actividad económica, en el ritmo de crecimiento y en el mantenimiento o ruptura del equilibrio macroeconómico y de la estabilidad de precios. Por razones teóricas e ideológicas se considera que el Estado debe constituirse en el agente líder del proceso de desarrollo, sin que ello excluya una participación importante y significativa de la empresa privada, nacional y extranjera. La vinculación económica y financiera con los países industrializados no se rechaza pero la misma está estrechamente condicionada al logro de los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo. En estos países, la planificación se constituye, o debiera constituirse, en un instrumento fundamental para que el Estado pueda organizar su propia actividad productiva e inversora e integrar armónicamente los esfuerzos del empresariado nacional y del capital extranjero en el proyecto nacional de desarrollo. La planificación, en esta segunda modalidad, desempeña un papel regulador del mercado para inducir a los agentes privados en las direcciones previstas por el plan. Por esta razón, la lógica del plan, que predomina sobre la lógica del libre mercado, condiciona a la política económica y social, lo que hace deseable una estrecha integración entre plan y política económica, tanto a nivel institucional, como técnico e instrumental.³⁰

2. Caracterización de los países

Con la información disponible resulta extremadamente difícil ubicar a cada país, en forma precisa, como practicante de una u otra modalidad; existe más bien un continuo de opciones donde los países se ubican y se desplazan, lo que depende de los cambios políticos y económicos.

De todos modos, hacia los inicios de 1982, la situación podría caracterizarse como sigue.

En primer término se podría señalar tres países (Argentina Chile y Uruguay) los que, a pesar de los cambios internos y externos, seguían adheridos a una concepción básicamente indicativa y orientadora de la planificación para el sector privado.

En el caso de Argentina, los cambios económicos y políticos mencionados, y que han inducido intervenciones reguladoras del Estado, hacen menos tajante tal definición. En todo caso, no hay planes publicados que permitan una caracterización más taxativa.

³⁰Cabe señalar que existen varias similitudes entre las modalidades reseñadas y la tipología propuesta en un estudio previo del ILPES. Véase, al respecto, ILPES, *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, op. cit.*

En Uruguay, es necesario precisar que, en ausencia de un plan publicado, existe una política gubernamental comprensiva, que busca dar coherencia al conjunto de la política económica, y que contiene en su implementación un programa de inversiones del sector público.

"Se estima que los lineamientos (establecidos en los cónclaves gubernamentales) con distintos ritmos de aplicación, permiten una coherencia básica en la acción del gobierno al indicar claramente: —las políticas de largo plazo, tanto globales como específicas para los diferentes sectores que integran la actividad de la Nación; y— las bases primordiales para una correcta orientación de las políticas sectoriales de corto y mediano plazo."³¹

En segundo lugar, cabe mencionar a cinco países que ha adoptado una modalidad de planificación básicamente reguladora con un papel activo del Estado en la economía: Brasil, México, Nicaragua, Venezuela y Granada. Acerca del grado de cobertura de sus planes, puede notarse que en la mayoría de los mismos hay un intento por abarcar el conjunto de las actividades de la economía. Esto, sin embargo, no implica que el Estado pretenda intervenir o regular todas las áreas sobre las cuales desea actuar la planificación; ello depende del tipo de funciones que se asigne al Estado dentro de la estrategia de desarrollo, que es muy significativa en todos los casos mencionados. En general los planes se han formulado dentro de una perspectiva comprensiva, esto es, tratando de influir sobre las variables económicas básicas para generar un proceso de crecimiento más intenso que si se careciese de plan. Varía el contenido de esa perspectiva, con relación a las políticas públicas macroeconómicas y las políticas sectoriales lo que depende del estilo de desarrollo y de las características de la acción del Estado en la economía.

En el caso de Brasil, el III Plan Nacional de Desarrollo da un "conjunto de instrucciones y metas a ser observadas por el sector público", lo cual no significa sin embargo que el sector privado quede desvinculado del plan. Por el contrario, la difícil situación de pagos externos y el control de la inflación han determinado que las decisiones de este sector queden fuertemente determinadas por los parámetros de política económica a corto plazo fijados por el gobierno, como asimismo por la evolución de los programas de inversión del sector público o los privados con financiamiento público. Cabe mencionar que tal manejo global de la economía se ha encarado con un plan que no contiene metas cuantitativas, lo cual si bien permite un manejo más flexible de la coyuntura, puede, por otra parte, desestabilizar la expectativas de los agentes privados.

En el caso de México, el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, posee un carácter comprensivo y contiene objetivos de empleo y de carácter social como parte fundamental del mismo; la política económica practicada durante el período es consistente con esos objetivos. En este sentido se diferencia de los planes anteriores, donde la planificación era de carácter indicativo, sin una vinculación explícita con la política a corto plazo y con una estructura institucional relativamente débil.

Por su parte, Nicaragua ha buscado darle a la planificación un papel más activo dentro del aparato estatal. Si bien no se han formulado planes a mediano plazo, hubo durante 1980 y 1981 programas económicos a corto plazo. Estos

³¹ Respuesta del Gobierno del Uruguay a la Encuesta del ILPES, 1982.

fueron comprensivos, contienen metas explícitas y asignan al Estado un papel regulador del proceso de desarrollo.

En Venezuela no ha habido cambios en la concepción de la planificación con respecto a la década anterior, notándose un mayor énfasis en los aspectos sociales y regionales. El Estado se ha mantenido en el espectro de su acción directa en el sector de hidrocarburos, en la prestación de servicios básicos y en la inversión de infraestructura, promoviendo activamente la acción del sector privado.

En Granada, desde el ascenso al poder del gobierno Bishop, los cambios introducidos en la estructura social y económica le han asignado a la planificación un papel preponderante en el proceso de desarrollo. Dentro de un sistema de economía mixta se han definido y delimitado las funciones del sector estatal, privado y cooperativo. Por principio, el sector estatal será el dominante y el encargado de conducir el proceso de desarrollo. Recientemente se ha aprobado un "código de inversiones", el que identifica las áreas de actividad económica donde se promueve e incentiva la participación del sector privado tanto nacional como extranjero. Este código incluye no sólo las actividades del sector productivo sino también las de carácter financiero y servicios.³² Respecto de la planificación a corto plazo, el gobierno, a través del Ministerio de Planificación y la participación de todos los sectores interesados, redactó el plan para 1982. Para el mediano plazo, se está elaborando un plan trienal 1983-1985, y se estima que, una vez concluidos los planes de capacitación del personal y educación del sistema institucional, la planificación constituirá el principal instrumento de estructuración de la economía nacional.

Un tercer grupo de países, entre aquéllos que suministraron información, han tendido a practicar una modalidad de planificación con diferencias de matices, por cuya razón no pueden clasificarse de manera tajante como practicantes de una planificación reguladora o subsidiaria. Estos son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Paraguay, Perú y República Dominicana. En todos ellos se advierten diferencias según los distintos sectores de la economía considerados. En general, la planificación es subsidiaria, pero hay áreas donde desempeña un carácter regulador, como en el de infraestructura, y también en algunos programas de desarrollo social, en vivienda y en sectores productivos específicos.

En Ecuador, el plan es comprensivo, e incluye un conjunto de proyectos "fundamentales" para la estrategia de desarrollo propuesta, pero tampoco incluye todos los proyectos de inversión. Por otro lado, Ecuador también comenzó a aplicar planes operativos anuales los que estuvieron vigentes durante 1980 y 1981. Las metas del Plan 1980-1984 se han modificado y corregido de acuerdo con la coyuntura económica, en los planes anuales operativos; en este sentido se diferencia de la situación anterior cuando no había plan.³³

En el caso de Paraguay, el carácter de la planificación no ha variado, pues continúa siendo indicativa. Tiene, sin embargo, un carácter comprensivo por cuanto abarca la mayor parte de los sectores económicos y algunas políticas a mediano y a largo plazo. Sin embargo, no está coordinado con las políticas a corto

³²Granada, *Report of the National Economy for 1981 and the Prospects for 1982*, Presented by The Deputy Prime Minister and The Minister of Planning, Finance and Trade, p. 64.

³³El Plan anterior del Ecuador fue el Plan 1973-1977. Por tanto se dio un período de 3 años en que no hubo un plan en vigencia.

plazo. La planificación, por tanto, ofrece básicamente un marco de referencia para el sector público y de orientación para el sector privado.

En la República Dominicana el carácter de la planificación es normativo para las inversiones del sector público, e indicativo para el privado. Es política del Estado dominicano "no incursionar en las actividades tradicionales del sector privado".³⁴ No se han registrado, por tanto, cambios con respecto a la estrategia antes existente.

En los casos de Jamaica y Perú, se nota que en los programas gubernamentales se le asigna al Estado un papel más reducido para que realice de manera directa diversas tareas, con relación a los programas de gobierno de administraciones anteriores.

Por último, y con referencia al caso de Cuba, cabría mencionar que en este país se propone un avance para "consolidar y perfeccionar el sistema de planificación de la economía"; y entre sus objetivos se señala: "aplicar un efectivo control del Plan Anual y del Plan Quinquenal de la Economía por parte de todos los factores que intervienen en el proceso . . . fortalecer el trabajo de planificación en los órganos y organismos del Estado . . .".³⁵ Del mismo modo se establecen objetivos para los planes por ramas y por regiones.

C. Conclusión

A modo de conclusión puede señalarse que en este capítulo se ha subrayado la fuerte correlación existente en la región entre las estrategias nacionales de desarrollo adoptadas y las modalidades de planificación vigentes. En otras palabras, que no es posible concebir esta última como un procedimiento de acción pública, con prescindencia de las estrategias sustantivas de desarrollo, con respecto a las cuales la forma de planificar debe ser enteramente congruente.

Se ha destacado que aquel componente de la estrategia de desarrollo que se refiere al peso relativo del Estado y del mercado en la organización de la producción y la asignación de recursos, resulta determinante de las modalidades de planificación. Así, en las economías capitalistas mixtas de la región, se identificaron dos formas básicas de planificación, una indicativa y subsidiaria y reguladora e inductora la otra, con un espectro de variantes entre ambas. La primera coincide con estrategias que hacen recaer sobre los agentes privados el peso de la actividad productiva y la dinámica de la acumulación; que buscan una integración generalmente amplia con las economías de mercado desarrolladas; y que además confían en los mecanismos del mercado para asignar los recursos y distribuir el ingreso. La segunda, por el contrario, presupone un papel determinante a la actividad productora e inversora estatal, sin excluir un amplio sector privado; una integración regulada con los centros industrializados; y el funcionamiento, también corregido y regulado, del mecanismo del mercado.

Se identificaron los países que más se acercaban a una y otra modalidades, señalando que una gran mayoría ocupaba posiciones intermedias. En suma, del presente análisis se concluye que la práctica de la planificación en la región presenta una diversidad de formas, las que resultan de la interacción entre los proyectos políticos propuestos, la autonomía existente de los agentes privados y los condicionantes del marco externo.

³⁴ Respuesta de República Dominicana a la Encuesta sobre el Estado de la Planificación, p. 29.

³⁵ Véase República de Cuba, *Proyecto de lineamientos . . .*, op. cit., p. 18.

Capítulo III

LOS PLANES VIGENTES Y LOS RESULTADOS ALCANZADOS DURANTE EL PERIODO 1980-1981

En este capítulo se pasa revista a las principales actividades de planificación desarrolladas durante el bienio, como así también a los resultados alcanzados en un determinado número de países, elegidos de acuerdo a la disponibilidad de información.

En la sección A se da cuenta sumaria de la actividad de formulación de planes, y se destacan los progresos en materia de planificación regional. Asimismo se señalan los principales cambios en la organización institucional del sector público.

En la sección B se presenta la experiencia planificadora en un número seleccionado de países, además de antecedentes de su evolución económica, de las políticas aplicadas y los resultados alcanzados.

A. Las actividades de formulación de planes y los cambios en la organización institucional

1. Antecedentes generales

De los 16 países de América Latina analizados en este informe, sólo dos carecían de planes de desarrollo publicados y vigentes durante el período considerado. Por otra parte, de los 18 países del Caribe, alrededor de un tercio no tenían planes vigentes; y por problemas de información se han incluido en este informe sólo los planes de Barbados, Haití, Jamaica y Santa Lucía. Dichos planes son, en general, a mediano plazo. Y sólo en algunos casos se prepararon planes anuales operativos (Ecuador, Nicaragua).

La duración de los planes a mediano plazo ha sido variable, yendo de tres a seis años, tal como puede apreciarse en el cuadro anexo. Los nuevos planes adoptados durante el período 1980-1981 coinciden, en general, con cambios de administración en los países, y son los de Brasil, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela. También podrían considerarse los de Costa Rica y Colombia que, a pesar de abarcar el período 1979-1982, sólo fueron publicados durante 1980. En la mayoría de los demás países habían planes nacionales vigentes para el bienio.

Los planes contemplan, en general, un enunciado macroeconómico, donde se proyectan las variables globales del cuadro macroeconómico, tales como el producto, el consumo, la inversión, las exportaciones, las importaciones, el ahorro interno, el ahorro externo, etc. Algunos de esos planes contienen proyecciones demográficas y metas de empleo. Un tercer aspecto de los planes es el planteo de las políticas económicas instrumentales, con las cuales se implementarán los programas propuestos a nivel global y sectorial.

La mayor parte de los planes vigentes poseen un componente sectorial, el que incluye por lo menos los sectores agrícola, industrial y energético. Todos los planes aprobados durante el bienio contienen programas para los sectores mencionados, donde se estudian sus principales problemas y se formulan políticas con distinto grado de especificidad.

En los casos de Brasil y Colombia se advierten diferencias importantes, con respecto a los otros planes de desarrollo, en la estructura de su presentación. En el caso de Brasil, el marco macroeconómico del plan no aparece enunciado en forma explícita, de modo que el mismo no contempla una proyección prospectiva o metas cuantitativas para las variables macroeconómicas clave, como tampoco para los distintos sectores productivos. El plan de Colombia no presenta metas globales, pero en los programas sectoriales hay implícitas algunas proyecciones macroeconómicas, las que incluyen metas de inversiones. Esto difiere de la experiencia de América Latina registrada durante la década de los años setenta, cuando casi todos los planes presentaban metas o proyecciones cuantitativas para las principales variables macroeconómicas.

Los planes fueron adoptados en la mayoría de los casos por la vía legal. En general enuncian que son de carácter indicativo para el sector privado, e imperativo —en algunas esferas— para el público. Hay, por supuesto, una diversidad de casos tanto en el primer como en el segundo aspecto. Para el sector privado, además de ser indicativos, se contemplan políticas económicas que coadyuvan al logro de los objetivos planteados en el plan. Con relación al sector público, el carácter imperativo se manifiesta sólo en algunas áreas, la principal de las cuales es la de inversión, donde se cuenta con ministerios y/o agencias ejecutoras que llevarán a cabo determinados proyectos de inversión. Sin embargo, en la mayoría de los casos se necesitan otras instancias aprobatorias para ejecutar los proyectos de inversión considerados.

Los planes aprobados en el período 1980-1981 contienen una diversidad de objetivos de manera similar a la de los planes formulados durante la década pasada. Entre estos objetivos se encuentran: *a)* aumentar la tasa de crecimiento del producto; *b)* mejorar el bienestar y el ingreso per cápita; *c)* lograr una distribución más equitativa del ingreso; *d)* propender a la generación de empleos; *e)* incrementar las exportaciones; *f)* controlar la inflación. Además se plantean objetivos diversos en un número variable de casos, entre ellos la integración territorial, el desarrollo energético acelerado, etc.

Estos objetivos se presentan a un nivel tal de generalidad que hace que normalmente no aparezcan explícitas las contradicciones que pueden existir entre ellos. Habitualmente no se efectúa una compatibilización entre los objetivos, las metas planteadas y la disponibilidad actual y futura de recursos, como tampoco se analiza la coherencia entre dichos objetivos y las políticas instrumentales formuladas, lo que denota una insuficiencia técnica e instrumental.

Cuadro Anexo
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PLANES DE DESARROLLO VIGENTES
 A 1980-81 Y PERIODO CUBIERTO POR CADA PLAN**

<i>América Latina</i>	<i>Fecha publi- cación</i>	<i>Período cubierto</i>	<i>Países del Caribe</i>	<i>Fecha publi- cación</i>	<i>Período cubierto</i>
Argentina ^a	-	-	Antigua y Barbuda	r	-
Bolivia ^b	1976	1976-1980	Bahamas	q	q
Brasil ^c	1980	1980-1985	Barbados ^m	1979	1979-1983
Colombia ^d	1980	1979-1982	Belice	q	q
Costa Rica	1980	1979-1982	Cuba	q	1980-1985
Chile ^e	1979	1979-1984	Domínica	q	q
Ecuador	1980	1980-1984	Granada ⁿ	r	-
El Salvador ^f	1978	1978-1982	Guyana	q	q
Guatemala	1978	1979-1982	Haiti ⁿ	1976	1976-1981
Honduras	1979	1979-1983	Jamaica ^o	1978	1978-1982
México ^g	1980	1980-1982	Montserrat	r	-
Nicaragua ^h	1979- 1980	1980-1981	República Dominicana	q	q
Panamá	q	q	San Cristóbal y Nieves	r	-
Paraguay ⁱ	1977	1977-1981	Santa Lucía	1977	1977-1982
Perú ^j	1978	1978-1990	San Vicente y las Granadinas	q	q
Uruguay ^k	r		Suriname	q	q
Venezuela ^l	1981	1981-1985	Antillas Neerlandesas	r	-
			Trinidad y Tabago ^p	r	-

Fuente: Planes Nacionales.

^aNo hay un plan vigente para el período 1980-1981. El último Plan es el Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977.

^bEste Plan fue publicado en 1976, pero en 1980 ya había sido desechado. Así pues en 1980-1981 no había plan alguno en vigencia. Bolivia estaba preparando, en 1982, un nuevo plan.

^cRepública Federativa de Brasil (1980), *III Plano Nacional de Desenvolvimento* 1980-1985, Centro de Servicios Gráficos do IBGE, Rio de Janeiro.

^dColombia, *Plan de Integración Nacional* 1979-1982, Bogotá, 1980.

^eRepública de Chile, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional (1979), *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo* 1979-1984, Ed. Universitaria, Santiago de Chile.

^fEl Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (1978), *Plan Nacional Bienestar para Todos* 1978-1982, Artes Gráficas Publicitarias, San Salvador.

^gEstados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *Plan Global de Desarrollo* 1980-1982, México.

^hSon planes anuales. No hay planes a mediano plazo.

ⁱParaguay, Secretaría Técnica de Planificación (1976), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* 1977-1981, Asunción (2 tomos).

^jRepública Peruana, Presidencia de la República, Instituto Nacional de Planificación, *Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo* 1978-1990, Primera versión, Documento de Trabajo (sin valor oficial).

^kUruguay no publica planes; pero las reuniones de los "cónclaves" han brindado los lineamientos de política económica, estrategia de desarrollo y decisiones de medidas económicas durante los últimos años.

^lRepública de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (1981), *VI Plan de la Nación* 1981-1985, Editorial del Lago, Maracaibo.

^mBarbados (1979), *Barbados Development Plan* 1979-1983, Bridgetown, Barbados.

ⁿTiene un plan de inversiones públicas vigentes para el período 1980-1984. En 1982 se está comenzando a planear algunas actividades de la economía y se intenta elaborar un Plan para el período 1983-1985. Véase Granada, *Report on the National Economy for 1981 and the Prospect for 1982*, People's Revolutionary Government of Grenada, St. George's 1982.

^oRepublique d'Haiti, Conseil National de Developpement et de Planification, Plan quinquenal 1976-1981, Port-au-Prince, Haiti, Presses Nationales d'Haiti.

^pJamaica National Planning Agency (1979), *Five Year Development Plan* 1978-1982, Kingston, Jamaica.

^qTrinidad y Tabago no tiene planes en operación en el período 1980-1981. En 1982, sin embargo, el Gobierno designó un Grupo de Trabajo para establecer un sistema de planeación y trabajar para elaborar un plan a partir de 1983 o 1984. Ver *The Budget Speech* 1982.

^rPlan no disponible.

^sNo hay plan vigente.

2. La organización institucional de la planificación

Para examinar los cambios habidos en la organización de la planificación se contó, básicamente, con las respuestas a la encuesta nacional sobre el estado de la planificación realizada por el ILPES. A través de ella se solicitó información sobre cómo había cambiado la organización institucional de la planificación en el período 1979-1981. Modificaciones importantes se han registrado en seis de los países analizados. El primero, Nicaragua, donde en 1979 se creó el Ministerio de Planificación, al que se asignó funciones de importancia preponderante dentro de la Administración del Estado, con relación al anterior gobierno. En segundo lugar, durante 1979, en Ecuador se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Vice-presidente de la República, de este modo se le dió mayor jerarquía política a la anterior Junta de Planificación. Por otra parte, en el caso de la República Dominicana, la Oficina Nacional de Planificación —junto con la Oficina Nacional de Presupuesto— ha asumido la responsabilidad de la asignación del gasto de capital del gobierno. También hubo modificaciones en Santa Lucía, donde la Unidad Central de Planificación fue incorporada al Ministerio de Finanzas, con la responsabilidad de asesorar en la preparación del presupuesto nacional.

En dos instancias se ha observado una mayor preocupación por integrar la programación monetaria y financiera a la planificación, aun cuando ella pueda estar fuera del ámbito de su organismo responsable. Tales son los casos de Venezuela, donde se creó en 1982 el Gabinete Financiero, y en el que CORDIPLAN ejerce las funciones de secretaría técnica. En Brasil, el Consejo Monetario Nacional estuvo durante un breve período bajo la tutela de SEPLAN en 1979, pero fue nuevamente transferido al Ministerio de Hacienda; SEPLAN participa en este Consejo, a través del Ministro de Planeamiento.

Por último cabe señalar que hubo diversos cambios institucionales en el ámbito de la planificación regional, los que se mencionan en la sección siguiente.

3. La dimensión regional en los planes de desarrollo

a) *Introducción*

Los problemas vinculados a la distribución territorial de la población, de la actividad productiva y del empleo, de los servicios sociales básicos y del propio poder político, continúan mostrándose como características estructurales básicas de las economías latinoamericanas y, simultáneamente, siguen presentándose como escollos a un crecimiento económico más acelerado y mejor distribuido.

Más allá de algunos cambios puntuales registrados en materia de planificación del desarrollo regional en ciertos países —cambios reseñados en la sección siguiente— interesa destacar las tendencias más importantes que se perfilan hacia un futuro inmediato con relación a los esfuerzos gubernamentales en desarrollo regional.

El hecho más significativo observado en este orden de cosas, posiblemente sea la presión en favor de un mayor grado de descentralización territorial del poder y, en consecuencia, de la capacidad de decisión. Tal presión se origina tanto por una revitalización de las demandas locales en favor de una mayor autonomía,

como por un creciente convencimiento por parte de los gobiernos nacionales de la imposibilidad de manejar en forma eficiente sistemas altamente centralizados de gobierno y administración. El problema de la descentralización territorial, sea utilizando nuevas regiones de planificación o bien apoyándose en las actuales divisiones político-administrativas, aprovecha los cambios políticos que se están produciendo en varios países latinoamericanos. Tal es el caso, sin duda alguna, de Brasil.

Como corolario de la situación mencionada se han intensificado las demandas en favor de cambios en los sistemas financieros públicos de manera que permitan devolver a las entidades subnacionales su perdida capacidad de tributación y gasto; nuevamente puede citarse el caso del Brasil como revelador de esta situación ejemplificada en las propuestas de una reforma tributaria³⁶ que devuelva a los Estados y municipios parte de su potestad en esta materia. De igual modo los intentos por revitalizar los municipios mediante importantes reformas al régimen de administración local (caso de Chile, por ejemplo) se inscriben dentro del mismo marco anterior, aun por encima de perceptibles diferencias en los estilos de desarrollo.

Los esfuerzos históricos en favor del desarrollo regional estuvieron íntimamente asociados al fomento de la industrialización y de la urbanización regional, y con resultados discutibles en muchos casos.³⁷ En el bienio analizado comienzan a aparecer tendencias de revisión; se buscan nuevas estrategias de desarrollo regional basadas con preferencia en programas de desarrollo rural, como sucede actualmente en el dilatado Nordeste brasileño. En la medida en que cada vez más proyectos específicos de desarrollo regional se planteen de esta manera, ello podrá generar contradicciones útiles con los propios estilos globales de desarrollo.

La inserción de la política regional en el cuadro más amplio de los programas de política económica, de manera que cuenten con adecuados balances entre el crecimiento agregado y su distribución territorial, continúa presentándose como el mayor desafío conceptual y práctico en materia de planificación regional, por lo que en consecuencia es importante llamar la atención sobre la necesidad de mayores investigaciones con relación a este punto. Igual observación es válida con respecto a la búsqueda de correctas metodologías de planificación regional para ser aplicadas en países de superficie reducida.

b) *La situación registrada en algunos países durante el bienio 1980-1981*

La preocupación indicada por el desarrollo regional durante el bienio, se nota por un mayor acento regional que en los planes anteriores. En Venezuela el sistema de planificación regional recibió un impulso importante durante el bienio, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, "el cual reinició sus gestiones en 1980 y tiene por objeto promover la coordinación de las políticas, planes y programas de los distintos organismos, tanto de la Administración

³⁶ Véase P. R. Haddad, Secretario da Fazenda de Minas Gerais, *Bases para a Reforma Tributaria do Brasil*, sin editor ni lugar de edición, 1982.

³⁷ Véase S. Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuaderno Nº 29, Santiago de Chile, ILPES, 1982.

Pública Nacional como de los entes descentralizados, que se refieren a la ordenación del Territorio y el Desarrollo Regional".³⁸ Asimismo, en Venezuela se crearon durante 1981, dos corporaciones de desarrollo regional, la Corporación de Desarrollo de la Región de Los Llanos y la Corporación de Desarrollo de la Región Central, en esta forma se eleva a siete el número de corporaciones regionales en dicho país,

También en el Perú se ha dado un impulso decidido al proceso de regionalización, el que contiene tanto elementos de planificación regional como de administración del aparato del Estado. Asimismo, en la Constitución de 1979 se establecen disposiciones para que las municipalidades y las Asambleas Regionales aprueben o ejecuten los planes regionales de desarrollo, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional.³⁹ Durante el bienio, el Instituto Nacional de Planificación fue encargado por el Gobierno de "preparar un proyecto de Ley de Regionalización, así como de proponer las modificaciones a la demarcación territorial".⁴⁰

En el caso de México, el Plan de Desarrollo 1980-1982 contempla un conjunto de medidas de estímulo fiscal para la inversión en los Estados salvo el Distrito Federal, dentro de una política de desconcentración regional. Al mismo tiempo se efectuaron, dentro de la planificación regional, cambios administrativos destinados a darle una mayor autonomía a los Estados en las labores de planeación: se sustituyeron los COPRODES por los COPLADES, los que dependen directamente de los Estados y cuentan con una amplia participación.⁴¹

En Costa Rica y Bolivia no hubo cambios significativos durante el período 1980-1981, tal como se consigna en las mismas respuestas de aquellos países.⁴²

En el caso de Honduras, se plantea que "un importante aspecto de la estrategia, lo constituye el logro de una mejor distribución de las actividades y de la población en el espacio nacional, que permita el mejoramiento en la distribución de los beneficios del desarrollo. Con estos propósitos, el Plan contiene una estrategia regional de desarrollo de largo plazo que busca esencialmente dar un ordenamiento espacial a la ocupación del territorio y a las actividades socioeconómicas, movilizar el potencial de desarrollo de cada región y del país y coordinar las acciones en base a ejes regionales y orientar a los sectores económicos y sociales para una mejor localización física de los recursos de inversión".⁴³ Entre las medidas administrativas, durante 1980 quedaron sin efecto las Juntas Regionales de Desarrollo creadas en 1979.

En Colombia no se efectuaron cambios institucionales, pero se trató de apoyar las tareas de planeación de los municipios y departamentos,⁴⁴ de modo que las prioridades de inversión del Plan Nacional reflejen las prioridades regionales.

³⁸Respuesta de Venezuela a la Encuesta del ILPES sobre el "Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe", 1982, p. 21.

³⁹Constitución Política del Perú (junio 12, 1979), artículos 211, 254, 265 y 268.

⁴⁰Respuesta del Perú a la citada Encuesta del ILPES, p. 10.

⁴¹Véase la Respuesta de México a la citada Encuesta del ILPES, p. 10.

⁴²Véase la Respuesta de Bolivia a la citada Encuesta del ILPES, p. 9.

⁴³Respuesta de Honduras a la citada Encuesta del ILPES, p. 8.

⁴⁴Respuesta de Colombia a la citada Encuesta del ILPES, p. 7.

En Paraguay, se advierte un interés por reforzar el área de planificación regional para el próximo plan de desarrollo,⁴⁵ pero no se registran cambios en el sistema vigente. Se han efectuado importantes acciones de desarrollo regional ligadas a las inversiones de Itaipú; por la magnitud de estas inversiones, dichas acciones de desarrollo regional tuvieron repercusión nacional. El Gobierno de Paraguay, a través de la Secretaría Técnica de Planificación está preparando una estrategia de desarrollo regional, para la cual se ha contado con la cooperación internacional, en particular la del PNUD.⁴⁶

Uruguay ha realizado algunos cambios en este campo al establecer organismos de desarrollo regional. Está en preparación un sistema regional de planificación, con apoyo de la OEA y el BID; y hay en marcha un plan de desarrollo del área Tacuarembó-Rivera. En cuanto a la planificación municipal, los cambios más importantes se produjeron antes del bienio 1980-1981.

En los países del Caribe, y en los casos donde se dispuso de información, no se advirtieron durante el bienio cambios en el desarrollo regional.⁴⁷ Cabe señalar que debido sobre todo al tamaño de los países considerados, la planificación regional adquiere dimensiones diferentes y todavía falta estructurar un enfoque teórico adecuado al desarrollo regional que recoja las características específicas de esos países.⁴⁸

En el caso de Brasil sí se han registrado diversos cambios que han fortalecido la descentralización administrativa y la planeación regional, que es una de las preocupaciones centrales del III Plan de Desarrollo.⁴⁹ Con referencia a las actividades desarrolladas durante el bienio, se cuenta una descentralización y coordinación de los Programas Especiales (de desarrollo regional). En las áreas de planeamiento estadual y municipal, se han aumentado relativamente los recursos transferidos en forma directa por parte del gobierno federal a los municipios a través de varias modificaciones legales, así como se ha flexibilizado la utilización de fondos por parte de los Estados o municipios,⁵⁰ así como se han mejorado los sistemas de aprobación de los gastos municipales y estaduais.

En Panamá, como respuesta a la inquietud de otorgar prioridad al desarrollo regional, así como por las actividades del Canal de Panamá, se han creado dos nuevas unidades administrativas en el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Departamento de Administración Regional y Local y el de Participación Creciente en el Área Canalera.⁵¹

⁴⁵ Respuesta del Paraguay a la citada Encuesta del ILPES, p. 5.

⁴⁶ Está preparado el documento (versión preliminar) "La estrategia de desarrollo regional y la distribución de la población en Paraguay", Presidencia de la República del Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación, Proyecto PAR/79/P.05, Estudios de Población y Desarrollo Regional, Asunción, junio 1982.

⁴⁷ Santa Lucía, Antillas Neerlandesas y Antigua y Barbuda.

⁴⁸ Juan Martín, *Planificación en países de pequeño tamaño*, Documento TP-45, ILPES.

⁴⁹ Véase *Plan, op. cit.*, p. 19, "Una política adecuada de distribución del ingreso exige que se privilegie el desarrollo de las áreas densamente habitadas y carentes de recursos — el caso del Nordeste; como las grandes áreas que exigen cautela y disciplina en su efectiva incorporación a la economía nacional, como el ejemplo de la deseada ocupación no depredatoria de la Amazonía".

⁵⁰ Parte de estas reformas se llevaron a cabo durante 1979.

⁵¹ Véase la Respuesta de Panamá a la citada Encuesta del ILPES, p. 16.

c) *Conclusiones*

Tal como se pudo apreciar, en la mayor parte de los planes de la región se ha puesto énfasis en los contenidos regionales; esta nota es común aún para países con distintas modalidades de planificación.

Las acciones desarrolladas corresponden en general a los enunciados y orientaciones contenidas en los planes vigentes durante el bienio. Se han registrado algunos avances importantes en México, Brasil y Venezuela, donde se ha realizado un conjunto de acciones destinadas a mejorar la administración por parte del Estado de los fondos para el desarrollo regional, así como para dar mayor participación a los Estados (México), y para utilizar incentivos fiscales para la descentralización (México, Venezuela).

En determinados países se contemplan acciones en el futuro inmediato para incluir el desarrollo regional dentro de sus prioridades nacionales (Paraguay y Perú).

Un componente importante del desarrollo regional en varios países está constituido por los proyectos de inversión asociados a una región y que poseen, en algunos casos, relevancia nacional. Tales son los casos de programas de inversión como Itaipú en Paraguay y los de la Cuenca del Guayas en Ecuador, que mejorarán sustancialmente las posibilidades económicas nacionales en ambos casos.

En la mayor parte de los países no se ha efectuado una evaluación de los efectos de los planes y de las políticas aplicadas durante el bienio sobre el desarrollo regional, cuestión que señala prioridades tanto para los organismos nacionales como internacionales que se ocupan del tema.

B. Reseña de algunas experiencias nacionales

1. La planificación en Brasil, 1980-1981

a) *Antecedentes de la evolución económica durante el bienio*

Brasil ha pasado en el bienio por una desaceleración de su ritmo de crecimiento económico, con diferencias significativas entre 1980 y 1981. En efecto, el producto interno bruto creció en 8% en 1980, para caer en 1.9% en 1981, tasa negativa que se registra por vez primera en 40 años.

En 1979 la economía tuvo que enfrentar una nueva alza en los precios del petróleo y aumentos en las tasas de interés internacionales, factores que han gravitado en su balanza de pagos de manera significativa, acrecentando de este modo su ya elevada deuda externa.

Al mismo tiempo, la inflación se aceleró con respecto al período 1974-1978, cuando ya se había producido un primer ajuste como respuesta a la elevación de los precios internacionales del petróleo. En 1980 la tasa de inflación llegó aproximadamente 110% (medida de diciembre a diciembre), la que se desaceleró ligeramente en 1981.

La situación de la balanza de pagos también se deterioró durante 1980; pero comenzó a recuperarse durante el segundo semestre de ese año, sobre todo por el fuerte crecimiento de las exportaciones. El alza de las tasas de interés hizo

que Brasil pagara en 1980, en intereses, el 37% del valor de sus exportaciones, porcentaje que aumentó en 1981 a un 44%. El año 1980 cerró con un saldo negativo de la balanza de pagos de 3 500 millones de dólares, el que se transformó en un saldo positivo de 850 millones en 1981, resultado de la política de fomento de las exportaciones (a través del tipo de cambio y otros incentivos) y de la contracción de las importaciones.

El empleo durante 1981 también sufrió el efecto recesivo que se notó en casi todos los sectores de la economía, excepto la agricultura. Así, el desempleo se incrementó de tasas de entre 4.6% y 7.5% en las principales ciudades del país, a tasas de entre 5.8% y 9.0%, entre 1980 y 1981. El empleo industrial que estuvo creciendo hasta mediados de 1980, comenzó a descender desde esa fecha.

b) *Las orientaciones de la planificación brasileña*

i) *El nuevo carácter de la planificación.* En la presente década la idea de planificación ha cambiado en Brasil en el ámbito de las políticas públicas; es probable que ello sea el resultado de su experiencia previa en materia de planificación en la cual durante los últimos veinte años, se registran por lo menos ocho planes que han afectado, de algún modo, a la economía del país. Sin embargo, parte de la política económica practicada —y sobre todo en el período más reciente— no siempre estuvo estrictamente vinculada a lo que planteaban los planes.³²

El cambio político y económico registrado a partir de 1979 modificó la posición oficial acerca de la planificación. Como expresa una alta autoridad económica del país, "la crisis energética derribó el mito de que el planeamiento rígido y la fuerte presencia del Estado serían capaces de inmunizar las economías de sus efectos negativos, sintetizados en la combinación de recesión, desempleo e inflación. Por el contrario, las experiencias recientes sugieren que la adaptación parece ser más rápida y socialmente menos dolorosa cuanto más flexible sean los ajustes institucionales. Dotar a la economía brasileña, así como a muchas economías en desarrollo de estos grados adicionales de flexibilidad, parece constituir el gran desafío, a nuestro juicio, para romper el peligroso círculo inflación-con-estancamiento y sentar las bases para un nuevo período de crecimiento autosustentado ya adaptado a los parámetros establecidos por la crisis energética."³³

Esta nueva filosofía se ha plasmado en el contenido del "Plan Nacional de Desenvolvimento 1980-1985", donde se plantea que la flexibilidad es una de sus características básicas: "ésta es indispensable para que el Gobierno y todos los sectores puedan, en las actuales coyunturas, adaptar y ajustar permanentemente su comportamiento y sus acciones, en beneficio siempre de los objetivos del desarrollo nacional".³⁴

³²Desde 1971 se estableció un sistema de seguimiento de planes y desde 1972 se dispuso la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo, como documentos oficiales sujetos a la aprobación del Poder Legislativo. Está ahora en vigencia el III Plan Nacional de Desarrollo 1980-1985.

³³Trabajo presentado por el Dr. Carlos Langoni, Presidente del Banco Central de Brasil, a la Reunión del BID en Cartagena, Colombia, 30 de marzo, 1982. Reproducido en *Journal do Brasil*, 4 de abril de 1982, *Especial*, p. 2.

³⁴República Federativa do Brasil, *III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985*, p. 11, Río de Janeiro, septiembre de 1980.

De resultas de esta nueva concepción, el nuevo plan no plantea metas ni proyecciones cuantitativas del producto, balanza de pagos, empleo, niveles de inversión y composición del producto por ramas de actividad para el período del plan, todo lo cual lo diferencia de los planes anteriores.

El Plan define los objetivos estratégicos del Brasil, y enuncia de manera explícita los criterios de política como también las medidas e instrumentos de acción. Es, por tanto, esencialmente un Plan "orientador" tanto para las agencias del sector público como para el sector privado.

ii) *Los objetivos estratégicos y acciones gubernamentales.* Los objetivos estratégicos planteados en el Plan 1980-1985 no difieren de los ya enunciados en planes anteriores; aunque se advierte eso sí, un gran énfasis en la continuación del proceso de "apertura" y de democratización de la sociedad brasileña.⁵⁵ Dentro de este marco, el III Plan propone: "a contrucao de una sociedade desenvolvida, libre, equilibrada e estável, em beneficio de todos os brasileiros, no menor prazo possível".⁵⁶

Dentro de esta filosofía general, se ponen de manifiesto los siguientes grandes objetivos:

- acelerado crecimiento del ingreso y del empleo;
- mejoramiento en la distribución del ingreso, con reducción de los niveles de pobreza absoluta y elevación de los patrones de bienestar de las clases de menor poder adquisitivo;
- reducción de las disparidades regionales;
- contención de la inflación;
- equilibrio de la balanza de pagos y control del endeudamiento externo;
- desarrollo del sector energético; y
- perfeccionamiento de las instituciones políticas.

Entre estos objetivos hay dos que, a nuestro juicio, responden más específicamente a la situación económica y política del Brasil: i) el énfasis puesto en la distribución del ingreso; y ii) la prioridad del desarrollo energético.

El énfasis en la distribución del ingreso resulta de la necesidad de conciliar el crecimiento de la economía con una distribución más equitativa de frutos de ese crecimiento, que la registrada en el pasado. Este objetivo aparece recogido en el plan de desarrollo; de todas maneras, tal como se plantea en el mismo Plan de desarrollo "... esta comprobación no invalida la opción de crecimiento rápido".⁵⁷

El objetivo denominado desarrollo energético responde a la fuerte dependencia de la economía brasileña en materia de hidrocarburos, lo que ha significado que después del alza del petróleo de 1979, éste constituyese, en 1980, el 46% del total de las importaciones. Es decir, del notable crecimiento de las exportaciones de 1975 a 1980 (de US\$ 8.6 mil millones a US\$ 23.3 mil millones), más del 50% fue absorbido por importaciones adicionales de combustible, y sobre todo por el efecto precio. Ello demuestra que, desde el punto de vista del mediano plazo, es fundamental para esta economía disponer de fuentes alternativas de energía nacional, como un medio de aliviar su balanza de pagos.

⁵⁵Joao Figueiredo, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasilia 1982, p. 23.

⁵⁶III Plan, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁷IV Plan, *op. cit.*, p. 18.

c) *La planificación y la política a corto plazo en 1980-1981*

La nueva administración adoptó un enfoque de planificación flexible para dar las orientaciones básicas de la política económica; y dentro de esta nueva orientación, una de sus principales directrices fue coordinar el gasto del sector público. Esta coordinación se inscribe dentro del objetivo general de reducir el déficit del sector público y de controlar el endeudamiento externo, dos problemas clave de la economía brasileña. Las empresas públicas brasileñas, conjuntamente con el sector público, representan alrededor del 40% del producto.

A continuación se señalan las principales acciones tomadas en la esfera de la planificación durante el bienio 1980-1981.

i) *El sistema SEST*. Para cumplir con la directriz señalada, se creó el sistema SEST de control de las empresas públicas, decisión la más significativa en el campo del manejo del sector. En octubre de 1979 se creó dicho sistema, el que intenta compatibilizar los programas de inversiones, gasto, crédito interno y externo y ejecución de programas de inversiones de las empresas estatales.⁵⁸ Estas empresas antes estaban controladas por los Ministerios de los cuales dependían, pero esto no ayudaba a lograr una adecuada compatibilización global de los objetivos macroeconómicos con las múltiples decisiones adoptadas por dichas empresas sobre precios, divisas, endeudamiento interno y externo, empleo, etc.

Son objetivos del SEST: i) Encuadrar los proyectos de inversión de las empresas dentro de las prioridades nacionales, teniendo en cuenta las metas de reducción inflacionaria y de equilibrio del balance externo; ii) buscar una mayor eficiencia de las empresas estatales; iii) regular el aumento de la participación de las empresas públicas en la economía brasileña, manteniendo las condiciones para el fortalecimiento del sector privado.

Para cumplir con sus objetivos el SEST puede emplear los siguientes mecanismos:

— Presupuestos del SEST. Las empresas incluidas dentro del sistema deben presentar anualmente sus datos al SEST, el que a su vez propone al Consejo de Desarrollo Económico (CDE), los límites necesarios de gastos globales, con un desglose para gastos corrientes, de capital, como así también de fuentes de recursos tanto internas a la empresa, como de endeudamiento en el país y en el exterior, y de aportes estatales a las empresas.

— Alteraciones institucionales y patrimoniales. De acuerdo a las atribuciones del SEST, sólo con un informe de este organismo y la aprobación final del Presidente de la República, pueden crearse, liquidarse o intervenirse empresas estatales, como asimismo aumentar su capital.

— Límites globales de importaciones. El SEST también posee atribuciones para proponer al Presidente de la República límites a las importaciones hechas por las empresas del Estado.

— Control en la adquisición de combustibles. Como una forma de controlar las importaciones de combustible, el SEST puede establecer límites globales, en el

⁵⁸Presidencia de la República, Secretaría de Planeamiento. Secretaría de Controle de Empresas Estatais — SEST. *Empresas Estatais no Brasil e o Control de SEST. Antecedentes e experiencias de 1980*. Brasília, abril 1981, p. 17.

ámbito del CDE, para las adquisiciones en materia energética por parte de las empresas del sistema.

— Atribuciones diversas. El SEST también puede proponer al CDE formas de pago de dividendos federales, remuneraciones de los directivos y planes de seguridad social y beneficios indirectos del personal.

Como puede apreciarse las atribuciones del SEST son bastante amplias, y aún no habían mostrado, durante los años 1980-1981, toda su potencialidad para coordinar y planificar las actividades del sector público.

Al comenzar sus actividades el SEST realizó diversas tareas.

La primera que debió efectuar fue la identificación de las empresas del sector público, en sus distintas formas. Hasta la fecha se ha logrado identificar 560 empresas del sector público, las que tienen diversas formas legales, algunas de las cuales hacen que corresponda que estén bajo el control del SEST. El 40% son sociedades de economía mixta, el 23% son sociedades civiles, limitadas, o concesionarias de empresas públicas, y el resto tienen diversas formas jurídicas.

A través de los presupuestos de 1980 y 1981 se efectuó, por primera vez, un control de los gastos globales de las empresas. En 1980 se abarcó un total de 60 empresas (número que, con el de las subsidiarias, llegaba a 213); este mismo año también se establecieron límites para las importaciones, la captación de recursos externos y los gastos de compras de combustibles. Se efectuó un seguimiento de las actividades de las empresas a lo largo de 1980, lo que implicó reprogramaciones durante su transcurso.

En 1981, adquirida la experiencia del seguimiento trimestral efectuado en 1980, se pudo mejorar las condiciones de operación financiera de las empresas en las áreas de gastos de inversión (se asignó una mayor proporción de recursos propios para financiar sus inversiones) y se limitó su capacidad de endeudamiento, exigiendo para cada operación de crédito interna la autorización específica de SEPLAN. Además, también durante 1981, se efectuó un control trimestral de las actividades de 382 empresas estatales y de 23 estaduais.

Cabe señalar que las actividades del sistema SEST no persigue el control por sí mismo de las empresas estatales sino que se inscribe dentro de la política general de crecimiento del sector público, tal como ha sido expuesta por el Gobierno brasileño. Se manifiesta que debe buscarse la privatización de empresas para cuya gestión no se justifique la presencia del Estado, manteniéndose esta directriz como una necesidad para la expansión del sector privado nacional. De todas maneras esta expansión se ve limitada por el hecho de que las empresas estatales, que están en sectores de infraestructura, estratégicos o servicios públicos, son entidades de tal magnitud que difícilmente podrían ser absorbidas por el sector privado nacional, y por lo tanto su real alternativa sería su desnacionalización. Esto último, sin embargo, se descarta. En otras palabras, el alcance de la privatización general es relativamente reducido dado el tamaño de las principales empresas estatales.

Es preciso destacar asimismo que otra característica del sistema consiste en la "selectividad en el control"; vale decir que, para hacer eficaz un sistema de coordinación que desee afectar las principales variables de la economía brasileña (balanza de pagos, importaciones, endeudamiento externo, endeudamiento interno, compras y consumo de combustibles), basta con coordinar las actividades de un reducido número de empresas estatales, con las cuales se obtiene el

grueso de los agregados, dejando un control más flexible para el resto de las empresas. Para lograrlo se está preparando un sistema de coordinación interinstitucional, el que permitirá la acción coordinada del Ministerio de Planeamiento con el Banco Central.

ii) *Las áreas prioritarias del Plan y la política a corto plazo.* El Plan 1980-1985 considera tres áreas prioritarias para el desarrollo: la agricultura, la energía y las exportaciones, decisión que se refleja en las políticas a corto plazo. Así, dentro de la política antiinflacionaria se consideró una política monetaria restrictiva, aumentos de la tasa de interés, y controles cuantitativos de las colocaciones, los que no se aplicaron para la agricultura ni para las exportaciones. Al mismo tiempo estos sectores continuaron recibiendo créditos a tasas de interés subsidiadas. A su vez, para el sector exportador, se volvió a implantar un sistema de incentivos para las exportaciones, los que gradualmente se irían reduciendo hacia fines de 1982.

Los resultados de la política económica de 1981 revelan que es en el sector externo donde se aplicaron las acciones más decididas, lo que permitió alcanzar por primera vez una balanza comercial superavitaria; y éste había sido precisamente el principal objetivo a corto plazo al buscar la conservación de un ritmo de crecimiento sostenido a mediano plazo, debido a la delicada situación de divisas y endeudamiento en que se encuentra Brasil, pues su deuda externa alcanzó, en 1981, a US\$ 65 mil millones. Es preciso señalar, sin embargo, que el logro de un mayor volumen de exportaciones y la compresión del nivel de las importaciones, tuvieron efectos laterales adversos como la reducción del ingreso interno y de la inversión privada y pública.⁵⁹

iii) *Aspectos institucionales.* Desde el punto de vista institucional durante el bienio se efectuaron varios cambios con el objeto de dar ingerencia al Ministerio de Planeamiento "en las contingencias del corto plazo".⁶⁰ De este modo el Gobierno trató de otorgarle mayor flexibilidad al Ministerio de Planeamiento en el manejo de la política económica y financiera. Así, durante 1979 se constituyeron en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento entre otros organismos: el Consejo Interministerial de Precios, la Secretaría Especial de Asuntos Económicos, la Secretaría Especial de Abastecimiento y Precios, la Secretaría Central de Control Interno. El Consejo Monetario Nacional fue transferido por un breve período —mayo a agosto de 1979— del Ministerio de Hacienda a SEPLAN; también se creó durante ese mismo año la Comisión Nacional de Energía. En ambos Consejos tiene participación SEPLAN.

En el ámbito institucional también se efectuaron algunos cambios legales y administrativos en la planeación regional, cambios que fortalecieron la descentralización administrativa y la planeación regional, que constituyen precisamente algunas de las preocupaciones centrales del III Plan de Desarrollo.

En las áreas de planeamiento estadual y municipal se advierte un relativo aumento de los recursos transferidos directamente por el gobierno federal a los municipios, y se ha flexibilizado además la utilización de dichos fondos con un mejoramiento de los sistemas de aprobación de los gastos municipales y estaduais.

⁵⁹ Véase al respecto PREALC, *Desequilibrio externo y empleo en Brasil*, Documento de trabajo Nº 218, Santiago de Chile, septiembre de 1982.

⁶⁰ Respuesta de Brasil a la citada Encuesta del ILPES, p. 56.

iv) *El horizonte temporal de la planificación.* Varias dudas surgen de la exposición de un plan realizada en términos exclusivamente cualitativos, como es la que presenta el III Programa Nacional de Desarrollo: ¿hay metas?, ¿puede efectuarse una proyección macroeconómica razonable?, ¿sirven las orientaciones como guías suficientes para la acción gubernamental? Dentro del enfoque cualitativo y selectivo que predomina actualmente en los organismos de planificación brasileños, se ha intentado un camino intermedio: "una consolidacao geral de seus programas e projetos —em execucao ou em estudo—, integrando-os numa perspectiva quadrienal".⁶¹

Dicha perspectiva permite obtener una proyección donde se ve el comportamiento de algunos agregados macroeconómicos, por lo menos en sus componentes más importantes; y al mismo tiempo se pueden apreciar las áreas de acción donde el gobierno puede actuar. Por otro lado, posee la ventaja de que permite reparar en algunas de las restricciones que se generarían en el sector monetario, así como en los recursos financieros externos, variables clave en el desarrollo brasileño.

d) *Reflexiones finales*

Los desafíos que debió encarar la economía brasileña en los inicios de esta década: alto grado de endeudamiento externo, recesión, inflación y reducción del ritmo de crecimiento, llevaron a optar por un camino que aparentemente dejaba de lado los procesos de planificación, al centrar la acción de las políticas a corto plazo, exclusiva y principalmente en el sistema financiero. Sin embargo, esas acciones se han mostrado insuficientes, y en apariencia un enfoque intermedio se va imponiendo a través del control selectivo y la programación de algunas áreas clave del sector público, que tienen una importancia vital en el manejo crediticio, monetario y de balanza de pagos. Este enfoque se refleja en la puesta en marcha del sistema SEST de control de las empresas públicas, así como en el germen de programación "plurianual", donde se consolidan los principales agregados de las empresas estatales para un período de varios años.

Si se utiliza un concepto amplio de planificación, podrá advertirse que el período 1980-1981 presenta similitudes con lo ocurrido durante la década anterior. La política económica se volcó, con diversos cambios, a la formación de una economía de mercado moderna estrechamente ligada al resto de la economía mundial. Esto a su vez significa que dentro del sistema de planificación ha predominado una ideología de crecimiento. Si se analizan los procesos de planificación, podrá observarse que el III Plan Nacional de Desarrollo presenta variaciones importantes con respecto a los planes anteriores, por la importancia asignada al proceso de apertura democrática, por la redistribución del ingreso, así como por el carácter más cualitativo de la planificación. La práctica ha señalado que un sistema de planificación más flexible posibilitó a la economía y al Estado brasileños sortear con relativo éxito la difícil situación económica internacional en el contexto de cambios políticos internos de mucha significación.

⁶¹ A.H. Costa-Filho, *op. cit.*, p. 71.

2. La planificación en Costa Rica, 1980-1981

a) *Antecedentes sobre la evolución económica en el bienio*

Costa Rica ha vivido durante el período 1980-1981 una de las peores crisis económicas de su historia. Su producto interno bruto se estancó durante 1980, y en 1981 cayó en 3.6%, la primera reducción registrada en veinte años. El producto por habitante declinó durante 1980 y nuevamente en 1981, llegando a su nivel de cuatro años antes. La situación del bienio revirtió así las tendencias expansivas registradas hasta 1979. Los factores que tuvieron incidencia en el desencadenamiento de esta crisis fueron tanto de carácter externo como interno. Entre los primeros cabe indicar el alza en las tasas de interés internacional y la desfavorable evolución de la relación de intercambio. El alza de la tasa de interés internacional golpeó duramente a Costa Rica como a otros países latinoamericano; y por otra parte, la relación del intercambio de bienes y servicios se deterioró en 26% durante el bienio.

También influyeron en la recesión que ha afectado al país algunos factores internos: la persistencia del déficit fiscal y la sobrevaluación del colón. A estos factores se agregaron algunos condicionantes estructurales tales como la expansión de la fuerza de trabajo y el agotamiento de la frontera agrícola.

En el sector externo también se manifestaron con particular intensidad los problemas de la economía costarricense. Durante 1980, después de firmado un primer convenio con el Fondo Monetario Internacional, el país no pudo cumplir con la expansión del crédito interno acordada y al no obtener financiamiento externo adicional, se llegó a comprometer la posición de reservas internacionales, las que cayeron a mediados de 1980 a niveles prácticamente nulos; por lo tanto el acceso de Costa Rica al mercado financiero internacional quedó de hecho cerrado. A fines de 1980 se iniciaron nuevas negociaciones con el Fondo, para que el país pudiera hacer frente a sus compromisos externos, y mejorara su posición frente a la banca internacional. En junio de 1981 se llegó a un Acuerdo de Facilidad Ampliada el que, sin embargo, fue suspendido por el Fondo en noviembre de 1981, para ser reemplazado por un Acuerdo de Contingencia que permitiera llegar a un convenio más definitivo después de las elecciones de 1982. La deuda externa ya se había dejado de pagar a fines del año 1981 y el gobierno tenía pagos demorados por alrededor de 360 millones de dólares.

Dentro de este cuadro recesivo, el desempleo abierto alcanzó los niveles más elevados conocidos desde que se lleva registros de desocupación. La inflación, en un país con tradicional estabilidad de precios, elevó el índice de precios al consumidor en 65% durante 1981, cifra sin precedentes en la historia reciente de Costa Rica.

b) *El Plan de Desarrollo 1979-1982 y la estrategia de crecimiento*

El Plan de Desarrollo se planteó y comenzó a elaborarse en el período 1978-1979. Se publicó a principios de 1980, cuando las expectativas de la economía costarricense eran todavía moderadamente optimistas. Se planteó como estrategia de necesidad de reorientar la economía promoviendo activamente la producción agrícola y haciendo de la industria un sector más eficiente, y para lograrlo se buscaría un mayor grado de apertura de la economía con el

exterior. Otro elemento del diagnóstico señalaba que "el sector público se ha desarrollado en forma desordenada, sin tomar en cuenta criterios mínimos de planificación, provocando elevados y sostenidos déficit en la mayor parte de sus instituciones y el correspondiente endeudamiento público externo, que compromete proporciones importantes de sus recursos".⁶²

Los objetivos planteados por el Plan de Desarrollo pueden resumirse en seis puntos básicos:⁶³

- i) propiciar al desarrollo integral de la persona y la familia;
- ii) mantener y renovar los principios democráticos;
- iii) propiciar una política social dirigida principalmente a los grupos marginados de la sociedad;
- iv) promover la conformación de una estructura productiva adecuada a las necesidades del desarrollo integral del pueblo costarricense;
- v) aprovechar en forma ordenada y racional la explotación de los recursos nacionales; y
- vi) propiciar que la actividad del Estado sea fundamentalmente la de gestor subsidiario y garante del bien común.

Con relación a la estrategia contenida en el plan, las dos modificaciones más significativas con respecto a anteriores planes de desarrollo fueron: *a)* un nuevo carácter y una menor participación del Estado en la economía, dándole mayor relevancia a la participación privada en la misma; y *b)* un mayor grado de apertura con el exterior, otorgando a la política de sustitución de importaciones una mayor selectividad así como mayores incentivos a la actividad agropecuaria.

Acerca del carácter de la planificación dicho plan considera que debe ser normativo para el sector público e indicativo para el privado. "No obstante lo anterior, aún no se ha logrado que las instituciones del sector público contribuyan a la búsqueda del logro de los objetivos de la planificación."⁶⁴ La cita mencionada revela claramente que el sistema de planificación adolece de limitaciones para hacer que los programas definidos por OFIPLAN sean realizados por el sector público. Por ello los planes nacionales de Costa Rica han servido principalmente como documentos indicativos.⁶⁵

Así pues, la idea de la planificación vigente durante el bienio ha sido efectuar una coordinación entre los "agentes o actores de la política económica y social", principalmente a nivel global.⁶⁶

c) *El cumplimiento del Plan en el bienio*

El Plan de Desarrollo contemplaba una serie de previsiones para el período 1978-1982, las que en gran medida no se alcanzaron durante el bienio 1980-1981. En efecto, la tasa de crecimiento planeada del producto fue de 6.5% anual para todo el período; sin embargo, a partir de 1980, el PIB declinó en promedio el 2% anual.

⁶² Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"*, San José.

⁶³ Véase *Plan Nacional . . . , op. cit.*, pp. 115-116.

⁶⁴ Respuesta del Gobierno de Costa Rica a la citada Encuesta del ILPES, p. 2.

⁶⁵ *Ibidem*, a las preguntas 1 y 2, p. 2.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 1.

Se contemplaba que la inversión bruta fija aumentaría a una tasa de 8.1% anual, lo que no se cumplió; antes bien, durante el bienio decreció a un ritmo de 20% anual. Para 1981, según las proyecciones del Plan, se debería alcanzar un coeficiente de inversión/producto interno bruto de 0.28; pero este coeficiente alcanzó a sólo 0.19, esto es casi 10 puntos por debajo de lo previsto. De todos modos, en el ámbito del comercio externo la situación fue mejor, ya que se cumplieron las metas de exportación: la tasa de crecimiento efectiva del volumen de las exportaciones fue superior a lo planeado. No obstante, los valores exportados fueron afectados en forma adversa por los precios de las exportaciones, los que disminuyeron durante 1981.

Por último, en el Plan se había planteado una expansión del empleo a una tasa mayor que la del crecimiento de la población activa; sin embargo, durante 1980 la tasa de desocupación abierta se elevó a un 5% (de un 4% existente en 1979) y en 1981, cuando la situación económica se deterioró aún más, la desocupación abierta llegó a 9%.

d) *La ejecución del plan y la coyuntura externa*

i) *La aplicación del Plan de Desarrollo.* La coyuntura económica por la que atravesó Costa Rica en el bienio fue determinante en la aplicación del Plan de Desarrollo 1979-1982. Como lo señala el mismo Gobierno de Costa Rica "No pudiendo plantearse cambios concretos inmediatos en la política económica y fiscal debido a lo sorpresivo de la situación económica, . . . las medidas correctivas que se pudieron tomar para favorecer la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo no se dieron sino que por el contrario, hubo una discontinuidad respecto de los lineamientos del Plan".⁶⁷ En particular, dentro de la política a corto plazo aplicada se dio prioridad a la reducción del déficit del sector público, así como a la limitación de las importaciones, todo esto debido a la aguda escasez de divisas. Ello significó que los gastos de inversión se redujeran sustancialmente durante el bienio, y que por tanto parte de las inversiones contempladas no se efectuaran, postergándose su realización. El coeficiente inversión/producto interno bruto contemplado en el Plan alcanzó a 0.28 para el período 1978-1982. Durante 1980 este coeficiente alcanzó a sólo 0.2 y en 1981 el mismo llegó a 0.19. Esto significó que la inversión bruta llegara a ser sólo un 50% de la prevista.

Quizás haya sido éste el efecto más negativo de la recesión externa sobre la aplicación del Plan de Desarrollo.

e) *La planificación y las políticas a corto plazo*

Para avanzar en la consecución de los objetivos de un Plan, así como para plantear oportunamente sus correcciones y necesaria flexibilidad, es necesaria una adecuada vinculación entre la planificación y las principales políticas a corto plazo en el campo fiscal, monetario y de comercio exterior. Dos maneras hay de analizar este proceso: desde el punto de vista institucional-organizativo, y según el proceso de decisiones que definen la política económica y social. Desde el punto de vista institucional, el OFIPLAN tiene algunas atribuciones en el ámbito

⁶⁷ Respuesta de Costa Rica a pregunta 5 de la Encuesta del ILPES, p. 5.

de la política presupuestaria, pero ellas son menores que las que tenía antes el bienio 1980-1981. Previamente OFIPLAN tenía adjunta la Oficina del Presupuesto Nacional, la que pasó al Ministerio de Hacienda; durante 1980-1981 OFIPLAN participó en la Autoridad Presupuestaria, organismo que propone la política presupuestaria a la Oficina del Presupuesto Nacional.

Con relación a las políticas monetaria y de comercio exterior, cabe recordar que la primera es de responsabilidad del Banco Central y la segunda del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. La participación de OFIPLAN es en estos casos, indirecta, vale decir a través de las instancias superiores de la Administración del Estado.

Sobre el segundo aspecto, esto es, el proceso mismo de decisiones sobre la política económica y social, no se dispone de suficientes elementos de juicio para efectuar un análisis adecuado. Sin embargo cabe destacar en este sentido las dificultades para la preparación o implementación de los planes en el período 1980-1981, tal como puede apreciarse a través de la respuesta de OFIPLAN.

Hay varios grupos de dificultades, algunas de éstas de tipo coyuntural y otras de carácter administrativo-legal. Entre las primeras se encuentra la situación inflacionaria y recesiva que se manifestó en la economía costarricense durante el bienio, en parte como producto de circunstancias externas. Esta situación indujo dar prioridad a los urgentes problemas a corto plazo, centrados en el manejo financiero, en la reducción del déficit del sector público y en la política cambiaria. Quedó así prácticamente en suspenso la aplicación del Plan de Desarrollo, debido a las reducciones en los niveles de inversión. OFIPLAN participó en la recientemente creada Autoridad Presupuestaria, la que tenía por objeto poder controlar de manera más efectiva el gasto público, "especialmente de las entidades del sector público que no forman parte del gobierno central".⁶⁸

Por otra parte, diversas medidas que influyeron sobre el nivel de inversión programado fueron las que afectaron el tipo de cambio y las restricciones cuantitativas, los que elevaron el costo de las importaciones de maquinaria y equipo. En efecto éstas se redujeron en 1980 y 1981 en 19% y en 23% con respecto al año anterior. Las importaciones de bienes de capital en general se redujeron en 37% en 1981 con respecto a 1979.

Entre las dificultades de tipo administrativo legal se encuentra el largo período de elaboración del plan, lo que hizo que el mismo fuera aplicable prácticamente dos años después que la nueva administración asumiera el poder. Asimismo se advierte la débil conexión entre los aparatos operativos y los de planificación, como también la falta de mecanismos para lograr una dirección permanente de esos objetivos en función del desenvolvimiento coyuntural.

A pesar de todo, en planificación sectorial hubo un importante fortalecimiento de la función planificadora en ministerios e instituciones autónomas, en particular con el establecimiento de planes anuales operativos que algunos sectores comenzaron a preparar.

El trabajo más importante en materia de planificación sectorial ha sido la parte organizativa, que permite sentar las bases para una planificación sectorial más eficaz en el futuro.

⁶⁸Carta de intenciones del Gobierno de Costa Rica al FMI, p. 2, 29 de mayo de 1981.

3. La planificación en México, 1980-1981

a) *Antecedentes sobre la evolución económica*

México experimentó durante el bienio 1980-1981 una fuerte expansión económica, aumentando su producto interno bruto a una tasa de 8% anual, gracias a una política expansiva del gasto público y de inversión de una magnitud desconocida en la historia reciente del país. De este modo, durante 1981, la tasa de formación de capital fijo llegó a "representar la proporción sin precedentes de 25% del producto interno bruto".⁶⁹

A partir de 1981, sin embargo, comenzaron a hacerse evidentes algunos problemas agudos en su economía, derivados del alza de las tasas de interés internacional, del estancamiento de los precios del petróleo y del déficit del sector público. La expansión de la demanda interna, así como la mencionada política expansiva, generaron presiones inflacionarias, las que se acumularon hacia fines del período considerado. La inflación llegó así en 1981 a 28% anual.

El crecimiento de la economía permitió elevar el empleo a una tasa de 5.8% anual, superior a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa; el desempleo como promedio anual de las áreas metropolitanas se redujo de 5.7% en 1979 a 4.8% en 1981. Por su parte en el sector externo, las exportaciones mexicanas de bienes se elevaron de US\$ 9.3 mil millones en 1979 a US\$ 19.9 mil millones en 1981. Las importaciones por su parte crecieron a una tasa menor al pasar de US\$ 12.7 mil millones en 1979 a US\$ 24.3 mil millones en 1981.

El déficit de la balanza comercial durante 1981, unido al alza en las tasas de interés y los consiguientes pagos por intereses de la deuda externa, originaron un déficit de la cuenta corriente de casi US\$ 13 mil millones en 1981. Esta situación se vio afectada por dos cambios con relación a las expectativas previas al bienio 1980-1981: desde abril de 1981 se redujeron las ventas de petróleo y sus precios se estabilizaron en términos nominales.

b) *La concepción de la planificación y la ejecución del Plan de Desarrollo*

i) *La nueva concepción de la planeación en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.* La planeación en México así como los cambios ocurridos en el sistema deben ser vistos en el contexto del desarrollo mexicano de los últimos 50 años.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se plantea tal continuidad⁷⁰ como una de las características del sistema de planeación. Por tanto, cuando se

⁶⁹CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1981*. México, E/CEPAL/L.268/Add.H, agosto 1972, p. 1.

⁷⁰"Varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de 1930, y tienen su expansión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954 que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982". *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p. 15.

habla de "nueva" concepción de la planificación, se pretende privilegiar algunos de los rasgos definidos para el Plan 1980-1982. Tres son, desde el punto de vista de la acción del Estado, sus principales características.

En primer lugar, el carácter global del proceso de planeación. Tal como se indica en el Plan, "los procesos de planeación, para ser efectivos y congruentes, deben cubrir todos los instrumentos con que cuenta el Estado: el gasto público, las políticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y en general, todas las herramientas de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional".⁷¹

En segundo término, su flexibilidad, la que obedece a la cambiante coyuntura internacional, y que mucho importa en el desarrollo de la economía mexicana; la flexibilidad implica que las metas planeadas no son rígidas,⁷² y que son revisadas periódicamente.

Y por último, la diversidad de mecanismos para conseguir los objetivos de los planes. El plan, en México, está concebido sobre la base de concertar acciones del sector público con los sectores privado y social; y dentro del mismo sector público, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. De este modo, en la Secretaría Nacional de Planeación, se definen cuatro vertientes: la de obligación, de coordinación, de concertación y la de inducción. El primero de estos mecanismos se refiere al carácter obligatorio del Plan para la administración federal. El segundo, es decir la coordinación, se consigna para los acuerdos entre el gobierno federal y los estatales. El tercer mecanismo, la concertación, se refiere a los acuerdos o convenios entre el sector público y los sectores privado y social. El cuarto mecanismo, esto es la inducción, alude a todos los instrumentos que dispone el Gobierno para inducir el comportamiento de los sectores público, social y privado.

ii) *Metas y resultados del Plan.* La estrategia de desarrollo planteada por el Plan 1980-1982, señala los siguientes objetivos:

— Fortalecer la capacidad del estado para satisfacer las demandas del desarrollo social; y dentro de este objetivo se incluye el fomento del gasto público prioritario y el esfuerzo de la empresa pública, al mismo tiempo que la eliminación de los subsidios excesivos.

— Acelerar el crecimiento del producto. En este sentido se plantea la obtención de una elevada tasa de crecimiento del producto interno bruto (8% anual durante el período 1980-1982) con un especial énfasis puesto en los productos básicos de consumo popular, en los energéticos y en el sistema agro-industrial-alimenticio.

— Generación de empleos. "El Plan reconoce que un mero crecimiento de la economía, si no va acompañado de una abundante oferta de ocupación remuneradora, en un ambiente social y de trabajo digno y justo, no permitirá resolver con solidez y en forma permanente los problemas de la estructura económica y social."⁷³

⁷¹Ibidem, p. 16.

⁷²En el mismo documento del Plan se indica: "Este es un documento elaborado en tiempos de incertidumbre internacional y, por ello, no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre la base de indicadores que serán revisados en forma periódica, dentro de un contexto de planeación permanente".

⁷³Ibidem, p. 77.

— Redistribución del ingreso. Se contempla en el Plan una política redistributiva, así como una de reducción de la pobreza, para la "provisión de mínimos de bienestar para la población, particularmente la marginada, urbana y rural".⁷⁴

— Establecer una vinculación eficiente con el exterior, de tal modo que se fomenten las exportaciones, se racionalicen las importaciones y se permita la modernización del aparato productivo mexicano.

— Controlar la inflación, a niveles que se aproximen a los de los países que tienen un comercio importante con México, y que además permita la adquisición, a precios accesibles, de los bienes básicos de la población.

— Otros objetivos. Entre éstos aparecen los que se proponen ampliar la concertación de acciones con el sector privado y social, el mejoramiento del sistema educacional, y el de "inducir con pleno respeto a la libertad individual, la reducción del crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial".⁷⁵

Tal como puede apreciarse por estas breves transcripciones, la mayor parte de estos objetivos estuvieron presentes en otras estrategias de desarrollo previas en México y otros países latinoamericanos. Sin embargo, hay dos puntos distintivos en la estrategia 1980-1982: el mayor papel asignado al Estado y la prioridad dada al empleo. El mayor papel concedido al Estado aparece bajo diferentes aspectos de la estrategia y se funda en parte en los ingresos provenientes del petróleo. La prioridad asignada al empleo deriva de la insuficiencia que tuvo la economía mexicana para absorber el subempleo existente durante varias décadas.

Se analiza a continuación el grado de cumplimiento de algunos de los objetivos cuantitativos planteados.

México cumplió la mayor parte de sus metas de crecimiento en el período 1980-1981, en particular las del producto interno bruto, del empleo y de la inversión. En efecto, la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue de 8.2% en el bienio, mientras la proyectada era de 8.0% anual. Se cumplieron holgadamente las metas de creación de empleos, y se redujo la tasa de desocupación como se señaló anteriormente.

Pero en dos áreas las metas o proyecciones no se cumplieron: las exportaciones crecieron a una tasa inferior a la programada (70% de la prevista para el bienio), y la inflación fue superior a la pronosticada.

El cuadro descrito sería incompleto, si no se consideraran los principales problemas que debió enfrentar la economía mexicana durante el bienio, y las consecuencias que tal situación generó para los años siguientes y a mediano plazo. El déficit del sector público y el endeudamiento externo determinaron, en particular, una crítica situación económica en 1982 y 1983, factores que se describen en la sección siguiente.

c) *Las políticas a corto plazo y la aplicación del Plan*

Desde el punto de vista institucional, la Secretaría de Planificación y Presupuesto, organismo que elabora el Plan Global de Desarrollo, es responsable

⁷⁴Ibidem, p. 79.

⁷⁵Ibidem, p. 79.

también por la preparación del presupuesto anual del país. Tal como señala el Gobierno de México en su respuesta a la Encuesta del ILPES "en la consecución de los objetivos del PGD (Programa Global de Desarrollo 1980-82) el gasto público fue una palanca insustituible". Por consiguiente, la política fiscal ha sido la principal herramienta en el ámbito de la planeación. Y al efecto se llevaron a cabo algunos cambios en la Secretaría de Programación y Presupuesto durante el bienio 1980-1981;⁷⁶ así pues, "se suprimieron dos direcciones generales (las de Egresos y de Inversión Pública) y se crearon seis nuevas (Agropecuaria y Pesca; Energéticos e Industrial; Desarrollo Social; Administración y Finanzas; Política Presupuestal y Administración de Personal del Gobierno Federal)".⁷⁷ También se crearon, aunque fuera del ámbito de la Secretaría, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos y la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, ambos organismos dependientes de la Presidencia de la República.

La aplicación del Plan Global de Desarrollo debió enfrentar dos dificultades principales: la situación fiscal y la de comercio exterior. Desde el punto de vista política fiscal, el Plan contemplaba un importante incremento del gasto público, por haberse generado con un optimismo derivado principalmente de la explotación petrolera, la que durante el período 1977-1979 tuvo un crecimiento superior al esperado.

Este clima de optimismo aparece expresado en el Tercer Mensaje del Presidente López Portillo a la Nación (1979): "Tener abundancia de petróleo en un mundo ávido de energéticos y económicamente desordenados nos coloca en posición prominente para impulsar nuestro crecimiento económico y social independiente y autosostenido, y por primera vez y quizás la única en nuestra historia, nos permite delinear un modelo de país factible y a la altura de nuestra más ambiciosa filosofía política".⁷⁸ Pero hubo tres circunstancias adversas desde el punto de vista fiscal: la reducción de ingresos fiscales provenientes de la reforma tributaria; la reducción de los ingresos petroleros (con respecto a los programados) desde 1981; y el rezago en el ajuste de tarifas públicas y precios de empresas estatales. En efecto, la reforma tributaria fue establecida, pero no se obtuvieron los recursos previstos y ello contribuyó a crear un déficit fiscal superior al programado. Por otro lado, a partir del segundo trimestre de 1981, hubo un deterioro en el mercado internacional del petróleo, y se redujeron los volúmenes exportados; este hecho, como es lógico, incrementó el déficit público. Todo esto llevó a una situación que exigió reducir el gasto público en un 4%, con relación al gasto presupuestado para el segundo semestre de 1981. El déficit fiscal alcanzó así en 1981 a un 14% del producto, es decir, por encima del nivel de 12% que había llegado en 1976.

⁷⁶Las principales facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de presupuesto son: a) formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el que es sometido a la consideración del Presidente de la República; b) autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁷⁷Respuesta ya citada de México, p. 7.

⁷⁸Citado por D. Bitrán en "Rasgos sobresalientes de la economía y de la política económica de México en el umbral de los años ochenta", en *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo 1983, p. 69.

La segunda área que ofreció dificultades para la aplicación del Plan fue la de comercio exterior, si bien en este campo la Secretaría de Programación y Presupuesto y el sistema de planificación tienen una menor ingerencia. Aquí, como en el área de la política monetaria, la Secretaría "participa en los Comités que diseñan estos instrumentos,⁷⁹ con una opinión calificada, aunque la operación de los mismos queda a cargo de las dependencias específicas de las ramas de que se trate".⁸⁰

En el sector externo, se produjo una combinación de tres circunstancias que fueron decisivas en el déficit sin precedentes de la cuenta corriente de la balanza comercial: el alza de las tasas de interés, la reducción (con relación a lo programado) de los ingresos provenientes de ventas de petróleo y la sobrevaluación del peso. El déficit de la balanza comercial llegó a "casi 13 000 millones de dólares, cifra equivalente al 6% del producto interno bruto y a 45% del valor de las exportaciones de bienes y servicios".⁸¹

En 1981, y debido a las mencionadas dificultades en el área de comercio exterior y en el financiamiento del sector público, se revisó la aplicación del Plan Global de Desarrollo, en las áreas de inversiones y de importaciones. Se postergaron algunas inversiones, y se mantuvieron aquéllas que se consideró tenían mayor capacidad de generar empleo, así como los proyectos sociales. En el área del financiamiento público, se elevaron tarifas y precios (se subió el precio interno del petróleo y sus derivados, así como las tarifas de los servicios públicos). El gasto público, sin embargo, se elevó durante 1981 en 98%, en términos nominales, frente a un incremento de 45% el año anterior. Los gastos corrientes aumentaron en 50%, aproximadamente a la misma tasa que en 1980, mientras que los gastos de capital se elevaron en 1981 en 50% frente a 37% del año anterior. El mayor incremento se dio por la amortización de la deuda, que aumentó en 206% en 1981 con relación a 1980. Pero con todo la inversión real creció en 95% en 1981, casi en el mismo porcentaje que en 1980. Por otro lado, la situación de los ingresos corrientes se deterioró durante 1981, los que aumentaron sólo en 38%. El déficit fiscal, que en 1980 se había reducido en términos reales, aumentó en 160% durante el año siguiente. Estos desajustes revelan una cierta dificultad para aplicar medidas fiscales restrictivas y para controlar el gasto público, lo cual constituye, por lo menos, en parte, una debilidad del sistema de planeación.

d) *La planeación sectorial y el desarrollo regional.*

En 1980 se publicó el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Antes ya se habían publicado la mayor parte de los planes sectoriales; entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1977), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979), el Programa Nacional de Empleo (1979), el Plan Nacional de Fomento Cooperativo (1979). Durante el bienio 1980-1981 se publicaron el Plan Nacional de Turismo (1980), el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980), el Plan Nacional de Educación (1980), y el Plan de Agroindus-

⁷⁹Se refiere a las políticas monetarias, de comercio exterior, de precios, de salarios y empleo.

⁸⁰Respuesta ya citada de México, p. 19.

⁸¹CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, Capítulo sobre México, agosto de 1982, p. 5.

trias (1980). La implementación de estos planes se efectuó principalmente a través del gasto público y fueron ejecutados por los organismos correspondientes. Sin embargo, no siempre todos ellos estuvieron vinculados entre sí, como tampoco estuvieron coordinados con el Plan Global de Desarrollo. De hecho, algunos planes publicados con anterioridad al Plan Global contenían proyecciones macroeconómicas diferentes.

Esta situación obedece a la forma como se ha desarrollado el sistema de planeación mexicano, que es visto como una organización donde hay una retroalimentación permanente producto de los cambios en las circunstancias internas y externas.

En el ámbito territorial, el Plan Global de Desarrollo muestra un marcado énfasis en el desarrollo regional y en su propósito de desestimular la concentración económica y urbana en área del Distrito Federal y de Guadalajara, como parte de la estrategia de desarrollo industrial y agropecuario. Para ello se utilizan incentivos fiscales y crediticios, así como la planificación física de los proyectos industriales en los cuales el Estado tiene participación. Otro elemento importante dentro de la estrategia del Plan destinado a un mayor desarrollo regional, es el énfasis puesto en el desarrollo agropecuario y la producción de alimentos. Desde el punto de vista institucional, los COPRODES fueron sustituidos por los COPLADES; estos últimos tienen mayor autonomía a nivel regional, por cuanto dejaron de ser federales para convertirse en estatales, y han influido de manera positiva en la planeación del desarrollo regional.

A modo de síntesis, puede destacarse que durante el bienio 1980-1981 los logros del crecimiento de la economía mexicana fueron considerables en términos históricos, e incluso comparados con su pasado reciente de sostenido crecimiento durante las últimas tres décadas: en cuatro años el nivel de vida de los mexicanos aumentó en 25%. Desde el punto de vista sectorial se lograron progresos significativos en el "Sistema Alimentario Mexicano" y en el sector agrícola en general.

También se obtuvieron importantes avances en el campo social. El aparato de planeación logró un notable fortalecimiento institucional al robustecerse la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el énfasis puesto en la planeación sectorial y regional. Sin embargo, las circunstancias externas durante 1980 y 1981 generaron desequilibrios en el balance de pagos y una difícil situación de financiamiento público, los que comprometieron algunos de los objetivos del Plan, además de crear presiones inflacionarias. Todo esto hizo que durante 1982 se debieran tomar críticas medidas restrictivas para corregir los mencionados desajustes.

4. La planificación en Trinidad y Tabago, 1980-1981

a) *Antecedentes sobre la evolución económica durante el bienio*

Como es sabido, la economía de Trinidad y Tabago depende en alto grado del petróleo, sector que aporta el 36% del producto interno bruto, y que a su vez constituye una importante fuente de financiamiento público.

Hasta 1980, Trinidad y Tabago había experimentado un considerable crecimiento económico, con una tasa de 7.3% ese año, una de las más altas de

América Latina. En 1981, en parte debido a la evolución de los precios del petróleo y a su producción, el producto interno bruto cayó en 2.7%. La reducción de la inflación, uno de los importantes objetivos de política durante 1981, se logró durante 1980 y 1981 al disminuir con respecto a 1979, cuando había llegado a casi 20%.⁸² La situación del comercio exterior mostró un cuadro muy diferente al del resto de América Latina y el Caribe, ya que tanto durante 1980 como en 1981 se logró un superávit en la balanza comercial y en la de cuenta corriente.

Las reservas en divisas aumentaron durante el bienio 1980-1981 en US\$ 200 millones, para alcanzar un nivel de US\$ 3 600 millones, lo que equivale a unas 8 veces el valor de la deuda externa de Trinidad y Tabago. Los términos de intercambio se movieron favorablemente todavía durante 1981, aunque esta situación cambió en 1982.

b) *El crecimiento económico durante la década de los años setenta*

Trinidad y Tabago tuvo un cambio fundamental en su economía durante la década de los años setenta, gracias al desarrollo de la producción del petróleo y al alza de su precio a partir de 1973; cuyos sucesivos incrementos desde 3.3 dólares por barril en 1973 a 31.3 dólares en 1980 multiplicaron varias veces los ingresos en concepto de exportación. (Además, adviértase que el precio real del petróleo se multiplicó por 4.4 entre 1973 y 1980.) En 1974 se introdujo una reforma fiscal la que permitió transferir al Estado gran parte de las ganancias extraordinarias provenientes del petróleo.

De este modo el coeficiente de inversión bruta interna⁸³ se elevó de 0.23 en 1973 a 0.27 en 1977-1979. La tasa de crecimiento de la inversión entre 1973 y 1979 fue de 21.0% anual, comparada con un crecimiento del producto de 8.7% anual. La inversión pública aumentó muy por encima de la inversión privada, la que se elevó de un 5.7% del producto en 1973 a 15.9% en 1977-1979.

Al mismo tiempo, para evitar el excesivo crecimiento de las importaciones y del consumo interno, se incrementó el ahorro nacional bruto, el que aumentó de 26.3% del producto en 1973 a 41.4% en 1977-1979. Para aprovechar los recursos provenientes de los ingresos petroleros, se crearon una serie de Fondos Nacionales de Desarrollo para llevar a cabo proyectos de inversión en distintos sectores de la economía, entre ellos: Food and Agriculture Fund, Petroleum Development Fund, Building Projects Fund, Caribbean Integration Fund, Roads Fund, Housing Fund, Participation in Commercial Enterprises Fund, University Radical Complex Fund, etc. De este modo, el gasto público llegó a representar el 40% del producto interno bruto, incluyendo un gran componente de infraestructura, servicios sociales y bienestar, además de participación en empresas comerciales.

Otros de los desarrollos durante el período fue el incremento del ahorro interno invertido fuera de Trinidad y Tabago y el mantenimiento de un volumen creciente de reservas internacionales.

La sostenida tasa de crecimiento del producto permitió que hasta 1980 fuera reduciéndose la tasa de desempleo abierto de manera paulatina y sostenida; en 1975, la tasa de desocupación abierta llegaba al 15%, para descender al 11% en 1980.

⁸²Variación del índice de precios al consumidor.

⁸³Inversión bruta interna/producto interno bruto.

c) *Los planes de desarrollo en el período 1980-1981*

En Trinidad y Tabago no hay un plan de desarrollo desde 1973. En 1975 se debió haber formulado lo que tendría que haber sido el cuarto plan nacional. Sin embargo se adoptó una modalidad diferente. El presupuesto anual comenzó a convertirse en la herramienta fundamental de la acción del gobierno; a través del mismo cada agencia, de las numerosas que se fueron creando y expandiendo desde 1973, fueron definiendo sus propios proyectos de inversión. Y esta situación generó dos problemas principales: carencia de recursos humanos y de recursos financieros. En efecto, la mayor parte de los proyectos comenzó a requerir cada vez más recursos humanos calificados, tanto técnicos como de administración, de manera que pronto las distintas agencias del sector público empezaron a competir entre sí por ese personal; al mismo tiempo, el costo de los proyectos, y en muchos casos los períodos previstos para llevar a cabo las inversiones, fueron superiores a los proyectados. En 1979 se produjo un déficit relativamente pequeño en el presupuesto público, sin embargo, a partir de 1977, los gastos han crecido a una tasa mayor que la de los ingresos públicos.⁸⁴

El *Budget Speech* de 1982 del Primer Ministro y Ministro de Finanzas y Planificación permite conocer los alcances y propósitos de la planificación para encarar los desafíos más decisivos que enfrenta el Gobierno; entre ellos se mencionan: elevar, en forma generalizada, los niveles de productividad; fomentar el sector exportador; aumentar la producción de alimentos; dinamizar el sector vivienda y transporte; pero por sobre todo, elevar la eficiencia de las empresas públicas. Además, el Gobierno pretende ampliar la cobertura de los sectores sociales y facilitar la participación popular en las tareas del desarrollo. A la planificación se le asignan concretamente las siguientes funciones: *i*) preparar un programa de inversiones del sector público a mediano plazo como etapa inicial para desarrollar un plan multisectorial a largo plazo; *ii*) preparar el plan global de gastos del Gobierno dentro de las presentes restricciones financieras.

Respecto del marco institucional, cabe señalar que el Consejo Nacional Asesor (The National Advisory Council) establecido en 1976 fue reemplazado por la Comisión para la Planificación Económica Nacional (National Economic Planning Commission), vinculada al Ministerio de Finanzas y Planificación.

En 1982 se creó en el seno del gobierno un grupo de trabajo ("Task Force") en materia de planificación. Dicho grupo persigue como objetivo replantear la planificación multisectorial, en vista del estancamiento producido a partir de 1981 en los precios del petróleo, de la declinación de la producción interna, y de los compromisos ya adquiridos originados por el intenso esfuerzo de inversión emprendido por el sector público.

En este contexto, el gobierno desea reintroducir la planificación, identificando los principales problemas que deberá enfrentar la economía, dados los cambios en el marco externo previstos. Al respecto, cabe señalar que está prácticamente terminado un nuevo plan quinquenal de desarrollo.

⁸⁴Véase CEPAL, *Estudio Económico para América Latina*, 1981, Capítulo correspondiente a Trinidad y Tabago.

5. La planificación en Uruguay, 1980-1981

a) *Antecedentes sobre la evolución económica en el bienio*

La economía uruguaya experimentó un crecimiento relativamente elevado durante el segundo quinquenio de los años setenta, dentro de una política económica liberal y con énfasis puesto en la promoción de exportaciones, tal como se planteó en el Plan 1973-1977; sin embargo, dicho proceso llegó a un punto crítico durante el bienio 1980-1981.

En el año 1980, que fue el último de expansión del ciclo 1976-1980, el producto interno bruto creció a una tasa de sólo 4.5%, ligeramente inferior a la del quinquenio. Hubo una fuerte expansión del sector agropecuario y del de la construcción, los que crecieron a tasas de 11% y 9% respectivamente. En 1980, las reservas internacionales aumentaron por quinto año consecutivo; hubo un incremento de las exportaciones de 30%, igual al registrado por las importaciones.

El año 1981, sin embargo, debido a varias circunstancias particulares comenzó a mostrar un cuadro bastante diferente al del año anterior. En 1980 se produjo un cambio en las expectativas políticas luego del rechazo de la fórmula constitucional propuesta por el Gobierno en un plebiscito efectuado en noviembre.

Por otro lado, las devaluaciones en Argentina a partir de marzo de 1981, comenzaron a elevar el precio de los activos en Uruguay, con lo cual se redujo el fuerte incentivo previo existente para que nacionales del país invirtieran en bienes raíces en Uruguay. Al mismo tiempo se efectuó una maxidevaluación en Brasil, lo que también redujo el volumen del comercio importador y del turismo de esa nación. Por último, la caída de los precios internacionales de la carne y lana, principales productos de exportación tradicional, deterioraron la situación económica del país. El crecimiento del producto interno bruto fue negativo en 1981, llegando a reducirse en casi 1%; era el primer descenso desde 1972.

La inflación se redujo nuevamente en 1981; había llegado en 1979 a 60%, bajó en 1980 a 43% y llegó a 30% en 1981. El peso se mantuvo como parte de la política de estabilización, con un ritmo de devaluación menor que el de la inflación interna, lo que también afectó negativamente las exportaciones y la producción interna que compite con las importaciones.

El 1º de septiembre de 1981 una nueva Administración asumió el gobierno del país, fijando un período de tres años y medio para retornar a un gobierno civil y efectuar una nueva propuesta constitucional.

b) *Las principales políticas económicas en 1980-1981*

El modelo de política económica del Uruguay es similar a los aplicados en Argentina y Chile durante la segunda mitad de la década del setenta. Esta política se basa en enfatizar en el mercado como asignador de recursos, y en el sector privado como agente principal de la economía, esto junto a una política fiscal conservadora que requiere que el sector público busque un presupuesto balanceado.

La economía se abre al exterior, con un tipo de cambio atractivo para los exportadores, y con niveles arancelarios que estimulan la producción sólo de

aquellos bienes donde el país tiene ventajas comparativas. En cuanto al mercado monetario, al reducirse el déficit fiscal, la principal fuente de emisión la constituyen las liquidaciones netas del mercado de divisas. Un flujo intenso de ingresos de capitales externos queda asegurado por una liberalización en las tasas de interés que se mantienen en niveles muy superiores a los del mercado internacional. Desde el punto de vista del crecimiento, el ingreso de capitales permite, según el modelo, incrementar la oferta de fondos prestables para financiar proyectos de inversión. Dentro de esta filosofía general, las principales medidas de política económica adoptadas durante 1980-1981 fueron:

i) *Control del déficit del sector público.* En 1979 hubo un superávit en el sector público, y en 1980 las cuentas estuvieron balanceadas; en 1981, sin embargo, el deterioro de la situación económica redujo los ingresos tributarios más allá de los presupuestados, lo que generó un déficit de 5% del total de gastos.

Esta situación ha sembrado dudas acerca de la posibilidad de mantener una política de presupuesto balanceado para los años 1982 y siguientes, pues parece hacerse difícil el logro de los objetivos anti-inflacionarios y los de la política de estabilidad cambiaria nominal.

ii) *Política cambiaria.* Las devaluaciones llevadas a cabo por Argentina y Brasil afectaron las exportaciones uruguayas, así como los ingresos por turismo. La política cambiaria adoptada fue proseguir con las minidevaluaciones preanunciadas, las que estuvieron por debajo de la tasa de inflación. Para atraer el flujo de capital requerido para cerrar la creciente brecha comercial, la tasa de interés bancaria se mantuvo a niveles elevados (en 1981 llegó a alrededor de 60%, comparada con una inflación de 30%), lo cual fue exitoso hasta 1981.

iii) *Apertura comercial al exterior.* Aun cuando se ha mantenido una política de apertura comercial, diversas medidas anunciadas en noviembre de 1981, pueden significar una reducción del ritmo de liberalización de importaciones. Por una parte si bien a partir de enero de 1982, la tarifa promedio ponderada se reducirá de 56% a cerca de 50%, la fijación de nuevos y más altos precios de referencia para productos importados, para compensar "prácticas comerciales desleales", resultará en aumentos de la protección efectiva a actividades internas. Además, varios decretos aprobados en 1979 y 1980, disponiendo reducciones tarifarias aceleradas, fueron revocadas, y una tasa mínima de 10% fue establecida sobre las importaciones liberadas.⁸⁵

Por otra parte, durante 1981 se extendió el otorgamiento de subsidios de exportación a productos hasta entonces no beneficiados, lo que redundó en un incremento de 25% en el monto de subsidios otorgados respecto de 1980.⁸⁶

iv) *Política monetaria y crediticia.* Dentro del objetivo de reducir la inflación, se ha seguido una política monetaria restrictiva. La liquidez de la economía se redujo en términos reales en 1980, lo que comenzó a afectar el nivel de actividad. Además, durante 1981, las altas tasas de interés, combinadas con la reducción de los precios de los productos agropecuarios, originó una difícil situación de endeudamiento de los agricultores. Ahora bien, el gobierno accedió a propiciar una renegociación de las deudas a fines de 1981, lo que también ha

⁸⁵ Véase Banco Mundial, *Economic Memorandum on Uruguay*, March 1982, Report Nº 3652-UR, p. 39.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 41.

planteado dudas acerca de la coherencia del esquema de política crediticia "de no favorecer a ningún sector a costa de otro", tal como anunciaron las autoridades.

e) *La planificación y los "cónclaves" en el período 1980-1981*

Uruguay tuvo en su historia tres planes de desarrollo. El primero, correspondiente al período 1965-1974, preparado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico fue abandonado al cabo de poco tiempo de su publicación. La Oficina de Planeación y Presupuesto presentó un nuevo Plan para el período 1968-1972, el cual tampoco fue implementado en su totalidad.

Se preparó un nuevo plan para el período 1973-1977, donde se planteaba la estrategia económica seguida básicamente por el gobierno a partir de 1974. Este plan ponía énfasis en el apoyo a la iniciativa privada, los incentivos a la inversión extranjera y el fomento a las exportaciones. Aun cuando estas orientaciones se mantuvieron, el Plan como tal no fue implementado; con posterioridad en Uruguay no se elaboraron nuevos planes de desarrollo, se recurrió a otra modalidad para definir y coordinar la política económica.

En 1973 empezaron a efectuarse las reuniones denominadas "cónclaves",⁸⁷ que reunían al Presidente de la República, ministros y principales funcionarios, junto a representantes de las Fuerzas Armadas. Estos cónclaves carecen de sanción legal, pero es a partir de esas reuniones que se fijaron los lineamientos básicos de la política del gobierno uruguayo. No tienen una periodicidad legalmente establecida, como tampoco una composición sancionada, pero de todos modos constituyen el principal mecanismo para definir y coordinar la política gubernamental.

En 1974 se publicó, como resultado de los cónclaves de San Miguel y Colonia Suiza, efectuados el año anterior, el documento "Política Comercial de la República", que prácticamente reemplazó al Plan de Desarrollo 1973-1977, puesto que se habían producido en 1973 sustanciales cambios económicos y políticos.

A fines de 1981, se realizó en Piriápolis el V Cónclave, donde se recogen los lineamientos centrales de los cónclaves anteriores y se sientan los fundamentos de la estrategia de desarrollo.

Tal como aparece en el documento de Piriápolis,⁸⁸ "Se entendió que el crecimiento y el desarrollo económicos se lograrían aprovechando las ventajas comparativas del país, por lo que se adoptaron medidas de liberalización económica interna acompañadas de una creciente apertura externa".

El manejo de la política a corto plazo se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos, tal como se señala en el mismo documento: "(Una vez)

⁸⁷"La planificación en Uruguay se caracteriza (desde 1974), no por el establecimiento de objetivos rígidos y metas cuantificadas, sino por lineamientos de política que tengan la suficiente flexibilidad para ajustarse a los cambios que la coyuntura requiere. Periódicamente se realizan Cónclaves Gubernamentales, donde se evalúa lo actuado en el período anterior, y se establecen objetivos y políticas que serán los orientadores de las decisiones a adoptar en el período siguiente". Repuesta de Uruguay a la citada Encuesta del ILPES.

⁸⁸Presidencia de la República, Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión, *Lineamientos básicos de la política económica y social. Cónclave Gubernamental, Piriápolis 1981*, República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1982, p. 4.

alcanzado el objetivo de la eliminación del déficit fiscal, la devaluación de la moneda nacional dejó de ser un mecanismo imprescindible para preservar las reservas internacionales. El tipo de cambio preanunciado, en la economía cada vez más abierta, pasó a constituir el eje de referencia del sistema de precios, determinando su nivel absoluto y —una vez transcurrido el período de ajuste— su ritmo de variación o tasa de inflación, de acuerdo con la tasa de devaluación preanunciada y la inflación internacional incorporada en los bienes que el país importa y exporta”.

Dentro de la asignación de recursos, se apuntó hacia un funcionamiento más libre de los mercados, con la intención de obtener una asignación más eficiente de los recursos disponibles en el país; para lograrlo se trató de eliminar las regulaciones de tipo impositivo y arancelario existente en la economía.

En resumen, se ha instituido un nuevo mecanismo de definición y coordinación de las políticas y actividades del sector público, y de orientación para el sector privado. Tales cónclaves tienen varias diferencias con los planes antes elaborados: *i*) No se establecen metas cuantitativas para la economía ni para los distintos sectores productivos; *ii*) no contienen un detalle o estimación de los recursos a utilizar para el período en que entrarán en vigencia; *iii*) no tienen una periodicidad prefijada, ni sus lineamientos están dentro de un marco temporal explícito, aun cuando implícitamente han coincidido con cambios en la situación económica y política, algunos de los cuales fueron previstos; *iv*) sus decisiones tienen un carácter más normativo para el sector público que las que generalmente se encuentran en los planes de desarrollo en América Latina; y *v*) los cónclaves generan decisiones acerca de la política a corto plazo, lo que también los diferencia de los anteriores planes de desarrollo preparados para el mediano plazo y no contenían tales decisiones.

d) *Mecanismos institucionales*

Para llevar a cabo las políticas a corto plazo, dentro de las orientaciones estratégicas señaladas en los cónclaves, su responsabilidad recae principalmente sobre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central.

La Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), organismo legalmente encargado de las labores de planificación en Uruguay, desempeñó un importante papel respecto de las inversiones públicas, las que deben ser aprobadas por el mismo para que el Ministerio de Economía y Finanzas le asigne el aporte presupuestario correspondiente. También se le atribuyó, a partir del Cónclave de Piriápolis, responsabilidades en las siguientes áreas:

— En el campo de las inversiones públicas, se ha reafirmado su facultad de “aprobar los planes de inversión pública con un horizonte de 3 años y ajustar anualmente”.⁸⁹ Además, se le asignan responsabilidades metodológicas en materia de preparación y presentación de los planes de inversión.

— Respecto de las empresas públicas SEPLACODI es responsable de “crear un Grupo de Trabajo con la participación de los órganos del Estado que se considere conveniente, que asesore al Poder Ejecutivo en la delimitación de

⁸⁹Ibidem, p. 97.

aquellas actividades que deben ser consideradas estratégicas por razones de soberanía o seguridad o de interés general; en la fijación de áreas no estratégicas, a ser desarrolladas por la iniciativa privada; y en establecimiento de un régimen jurídico y organizativo que permita imponer criterios y actuación empresarial competitiva”.

También se fijaron atribuciones para asesorar en la privatización de empresas públicas, y en las políticas de tarifas y subsidios que permitan a las empresas estatales tener una adecuada rentabilidad.⁹⁰

En el área de los recursos naturales y el medio ambiente SEPLACODI tiene la responsabilidad de crear un Grupo de Trabajo y proponer un marco institucional para que se desarrollen “regional, organizada y coordinadamente las acciones tendientes a la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente”.⁹¹

En el área de desarrollo del territorio se encarga a SEPLACODI la tarea de promover los mecanismos de coordinación entre los Grupos de Trabajo y las distintas reparticiones del Estado encargadas de la implementación de los proyectos regionales, dentro del objetivo de mejorar los niveles de ingreso de las zonas y regiones relativamente más deprimidas del país.

e) *Los cónclaves y la política económica*

Las directivas emanadas de los cónclaves fueron implementadas de manera paulatina, dentro del marco general de liberalización financiera y de una política monetaria restrictiva.

Durante 1980-1981 no se aplicó la política previamente anunciada de privatización de empresas, a pesar de las declaraciones oficiales acerca de su intención de llevarlas a cabo. La principal razón pareció estribar en la situación general del mercado, dadas las tendencias recesivas imperantes. No está claro qué grupos empresariales uruguayos podrían adquirir las empresas, dada una situación como la descrita. Por otro lado, una venta importante de activos a empresas extranjeras es algo que no ha concitado un apoyo unánime en el gobierno.

También las políticas económicas a corto plazo han diferido de los lineamientos básicos anunciados.

En el campo de la política monetaria durante 1980 hubo una política restrictiva, aunque se mantuvieron algunas líneas de crédito preferenciales para la agricultura; se continuó con la política de liberalización de tasas de interés, pero a fines de 1981, visto el nivel alcanzado por dichas tasas (alrededor de 60% anual), se comenzó a plantear una reducción “no fijada” de las mismas,⁹² para aliviar los graves problemas que, en algunos sectores productivos, y en particular en el sector agropecuario, estaban suscitando el alto costo financiero.

Respecto de la política fiscal, el gasto público mantuvo una proporción relativamente estable dentro del PIB, a pesar del objetivo declarado de reducir el

⁹⁰Ibídem, p. 99.

⁹¹Ibídem, p. 104.

⁹²En enero de 1982, luego de conversaciones entre los bancos y el Gobierno, aquéllos bajaron uniformemente las tasas de interés en aproximadamente 15%.

tamaño del sector público. Dicho gasto, que alcanzaba en 1972-1973 a un 16% del producto llegó en 1980 a aproximadamente un 16.5% del mismo. Sólo en abril de 1982 se anunció que el gasto público se reduciría en términos reales, al mantenerse en términos nominales y dado el nivel de inflación todavía previsible.⁹³

En síntesis, se puede concluir que en Uruguay, si bien no hubo un plan de desarrollo vigente, sí se contó con algunos elementos de un proceso de planificación, los que fueron aplicados a partir de 1974. Hubo un proyecto político y se diseñaron mecanismos para llevar a cabo ese proyecto. Los cónclaves constituyeron la principal instancia de planificación y política económica, y durante el período 1980-1981 las decisiones adoptadas en los mismos buscaron un mayor grado de apertura hacia la economía internacional y una mayor participación del sector privado y del mercado en la economía. La aplicación de las políticas a corto plazo unida a la evolución de los mercados de exportación, significaron un elevado nivel de endeudamiento externo y dada la prioridad atribuida al objetivo de reducir la inflación, una progresiva sobrevaluación del peso. El cambio en las condiciones de los mercados de capitales externos, así como la evolución de las economías argentina y brasileña, hicieron que, a partir de 1982 se atenuara el proceso de apertura comercial externa.

De este modo la coherencia del modelo aplicado hasta 1980 se vió resentida por una combinación de factores externos desfavorables, unida a su vez a los efectos negativos no previstos de algunas de las políticas económicas aplicadas.

6. La planificación en Venezuela, 1980-1981

a) *Antecedentes sobre la evolución económica durante el bienio*

La economía venezolana se encontró en una situación de relativo estancamiento económico durante los años 1980 y 1981, cuando el producto interno bruto se redujo en 0.3% en promedio, con una situación más recesiva en 1980 que en 1981. Esta situación se comprobó a partir de 1979, cuando comenzó a aplicarse una política de relativa austeridad económica, con el objetivo de limitar el crecimiento del gasto público y la demanda global. Para lograrlo se redujeron los gastos de inversión, se aplicó una política de "sinceramiento" de precios, y se llevó a cabo una política monetaria restrictiva. El desempleo abierto comenzó a elevarse, y se incrementó asimismo el subempleo urbano; en efecto, el primero llegó a 5.4% en 1979, 5.9% en 1980 y 6.5% en 1981.

La política de liberación de precios posibilitó que durante 1980 la inflación se elevara a 19.6% anual, pero la política monetaria restrictiva hizo que ésta se redujera a aproximadamente 11% anual en 1981.

En el sector externo, el año 1981 cerró con un superávit en cuenta corriente cercano a los 4 000 millones de dólares, algo inferior al de 1980, y el que se consiguió gracias al incremento que todavía registró el precio del petróleo (12%), con lo cual se compensaron tanto la caída del volumen de las exportaciones de bienes y servicios como el mayor valor de las importaciones. Como

⁹³ Véase *Latin American Regional Reports; Souther Cone*, abril 9, 1982, Latin American News Letters Ltd., Londres, Inglaterra, p. 5.

consecuencia de una salida neta de capitales por 1 500 millones, en parte motivada por el diferencial negativo entre la tasa de interés interna e internacional, el balance global externo terminó con un superávit de 2 500 millones y una acumulación de reservas equivalente. Por su parte la deuda externa tuvo un incremento marginal.

b) *El Plan Quinquenal de Venezuela, 1981-1985*

Durante 1981 se aprobó el VI Plan de la Nación (1981-1985), integrado por el plan global y doce planes sectoriales, el que estableció los siguientes objetivos globales: *a)* mejorar la distribución del ingreso nacional; *b)* obtener una tasa sostenida y permanente de crecimiento económico; *c)* incrementar la eficiencia y la capacidad productiva del sistema económico; *d)* fortalecer los procesos socioculturales de la población con el fin de consolidar el sistema democrático; *e)* disminuir las disparidades interregionales; *f)* mantener el potencial de exportación de petróleo y sus derivados.⁹⁴

En la fundamentación del VI Plan se menciona la vinculación existente entre el mejoramiento de la distribución del ingreso y el aumento del empleo, aspectos que son materia de políticas específicas para conseguir los objetivos señalados. También se ha puesto mucho énfasis en el tema del desarrollo regional y la necesidad de reducir las diferencias interregionales existentes.

En cuanto a la estrategia económica planteada por el Plan, ésta postula el mantenimiento de los niveles de producción del sector petrolero, en el cual sin embargo se realizará un importante programa de inversiones para ampliar la capacidad de producción futura. Dicho programa se espera que brindará al sector industrial amplias oportunidades para ingresar en una nueva etapa de sustitución de importaciones, en especial de bienes de capital. Asimismo el mejoramiento de la distribución del ingreso intenta dinamizar el mercado interno de alimentos y una amplia gama de manufacturas de consumo popular.

La estrategia se propone también el incremento de la eficiencia y de la capacidad productiva del sistema, el que deberá lograrse tanto por un mejor aprovechamiento de los capitales instalados no utilizados como por la incorporación de procesos tecnológicos modernos. En este sentido, y también para lograr el fortalecimiento de la estructura industrial, se mantendrán los incentivos a la inversión extranjera, considerada una variable estratégica dentro del plan. Por último, la estrategia plantea la necesidad de reducir las disparidades interregionales de ingreso y empleo, ordenar la distribución territorial de la actividad económica y aumentar la participación de la población en la gestión del desarrollo. El logro de estos objetivos, como así también los planteados en materia social, permitirán en definitiva consolidar y perfeccionar el sistema democrático.

c) *Los objetivos del plan y la evolución económica en el período 1980-1981*

Es evidente que resulta prematuro pretender realizar una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Plan, ya que 1981 es el primer año que se aplica. De todas maneras resulta de interés destacar qué

⁹⁴Véase República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, *VI Plan de la Nación 1981-1985*, Caracas, 1981, p. 16.

factores, durante ese año, incidieron favorable o desfavorablemente en su puesta en marcha.

El Plan postuló para el período 1981-1985 una tasa de crecimiento promedio del producto de 3.5% ó 4.5%, según la hipótesis considerada.⁹³ El producto creció en 1981 en sólo 0.6%, sobre todo por la caída de las exportaciones de bienes y servicios, cuyo volumen descendió en 6.3%, y a la variación casi nula de la relación de precios del intercambio. En efecto, después de dos años de importantes aumentos de la misma, en 1981 el alza de precio del petróleo y de otras exportaciones, fue equiparado por el incremento de los precios de importación. Por otra parte, la restricción de la demanda interna derivada del programa de estabilización iniciado en 1979, tuvo efectos contractivos sobre la producción manufacturera, la que sólo creció en 1.3% en 1981, como también sobre la construcción, que descendió en casi 3%. Es preciso recordar que el Plan se pone en vigencia cuando la inversión bruta fija ya había caído 16% y 11% en 1979 y 1980, respectivamente.

Por idénticas razones a las anotadas, otros indicadores tampoco siguieron los ritmos establecidos por el Plan; así, cuando éste planteaba para el período 1981-1985, un crecimiento promedio del empleo entre 3.5% y 3.8%. En la práctica, el empleo creció aproximadamente en 3.5% durante 1980, pero en 1981 dicha tasa disminuyó, llegando a sólo 2.5%. Se observó así que la desocupación abierta de la economía aumentó de 5.4% en 1979 a 6.3% en 1981, mientras el producto estaba prácticamente estancado. Ello significa que hubo una reducción de la productividad durante el bienio, lo que sugiere que pudo haber aumentado el subempleo. Con respecto a las exportaciones, se preveía que éstas se reducirían ligeramente a una tasa de 0.1% anual durante 1981-1985; pero las exportaciones se redujeron en volumen, en 1981, en 8.5%, esto es, registraron una caída muy superior a la anticipada, debido principalmente a la reducción del mercado de hidrocarburos.

Como 1981 es apenas el primer año del Plan, cabe esperar que como resultado de la aplicación de las políticas económicas contenidas en el mismo, y de cambios favorables en los mercados externos, la economía venezolana recupere la senda indicada por el Plan, y se cumplan plenamente sus objetivos y metas.

d) *La organización institucional de la planificación*

Durante el período 1980-1981 no se produjeron mayores alteraciones en el sistema venezolano de planificación. Como es bien sabido, CORDIPLAN, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, es el organismo responsable de las actividades de planificación, y reviste un carácter asesor de la Presidencia de la República. Para definir los planes sectoriales están los Comités Sectoriales de Planificación, integrados éstos por los responsables de la planificación de los organismos vinculados al sector y presididos por el Director de Planificación del Ministerio que tiene bajo su tuición dicha área dentro del Ejecutivo.

Para ordenar y coordinar el proceso de endeudamiento público, se creó el Comité para la Coordinación Financiera de la Gestión Crediticia del Estado, cuya

⁹³El Plan considera una hipótesis "baja" y otra "alta".

función será la de centralizar la contratación de créditos y homogeneizar los procedimientos referentes a los préstamos, con el propósito de tener un acceso más expedito y un mejor tratamiento en los mercados financieros; el Comité está integrado por los presidentes de las entidades financieras, y le corresponde a CORDIPLAN, la Secretaría Técnica.

Asimismo, para vincular la planificación con la política económica, en 1980 y 1981 se presentaron los planes operativos a corto plazo, los que son entregados por CORDIPLAN en julio de cada año, para que el Congreso los considere al discutir el presupuesto del año siguiente.

En materia de planificación regional se han impulsado diversas actividades; así, en 1980, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional reinició sus gestiones. Existen siete Corporaciones de Desarrollo Regional, dos de las cuales creadas en 1981: la Corporación de Desarrollo de la Región de Los Llanos y la Corporación de Desarrollo de la Región Central. Estas Corporaciones tienen por función "estudiar, investigar, planificar, coordinar, controlar, financiar y promover el desarrollo regional".⁹⁶

En la regionalización y sectorialización del VI Plan de la Nación, se advierten los cambios más importantes en el proceso de planificación; para lograrlos se crearon los Comités Sectoriales y Regionales de Planificación.

e) *La planificación y las políticas a corto plazo*

El Plan reviste un carácter principalmente orientador para el sector público, ya que "no existe un mecanismo que asegure el cumplimiento por parte de los diferentes organismos del sector público, de los objetivos que establece el Plan".⁹⁷

La principal participación de planificación en la política a corto plazo consiste en brindar opiniones calificadas, de modo que los objetivos del Plan sean considerados para la formulación de dicha política; que es lo que ocurre con la participación en el Directorio del Banco Central de Venezuela y en distintos Gabinetes sectoriales.

Las políticas a corto plazo en general no estuvieron vinculadas a los planes a mediano plazo; de todas maneras hay en los lineamientos de política a mediano plazo del VI Plan algunas referencias de orientación para las políticas a corto plazo.

Durante 1981 se inició una revisión del VI Plan dadas estas dos circunstancias: por una parte, la nueva situación externas, y por la otra la aplicación de políticas internas destinadas a controlar el crecimiento monetario y a reducir el déficit fiscal. La nueva situación externa obedeció a los aumentos del servicio de la deuda externa, a la estabilización de los ingresos del petróleo, así como por las salidas de capital provocadas principalmente por las diferencias de las tasas de interés entre Venezuela y los principales centros financieros internacionales. Dada esta situación más austera desde el punto de vista de los ingresos fiscales, derivada de la reducción del precio real del petróleo, y con una política monetaria restrictiva, se redujo el nivel de gastos propuesto en el VI Plan.

⁹⁶ Respuesta de Venezuela a la citada Encuesta del ILPES, p. 22.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 32.

Capítulo IV

LAS POLITICAS ECONOMICAS DURANTE EL BIENIO 1980-1981

Son evidentes las relaciones que existen entre el proceso de planificación y la formulación y ejecución de la política económica, por ello este capítulo pasa revista a las políticas económicas aplicadas durante el bienio por parte de los países en las áreas fiscal, monetaria y de comercio exterior, luego de hacer una breve referencia a la crítica situación económica prevaleciente a partir de 1980. En una tercera sección se realiza un análisis global de cómo el marco externo condicionó a las mismas y, por último, en la cuarta sección, se estudian las debilidades y la fuerza de la planificación con relación al manejo de las políticas a corto plazo. En el anexo se consignan las formulaciones genéricas de las políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior, tal como ellas aparecen delineadas en los planes de desarrollo de un conjunto de países de la región.

Dada la complejidad y extensión del tema el tratamiento adoptado del mismo es necesariamente sintético; además, y donde la información así lo ha permitido, el análisis se ha prolongado hasta 1982.

1. Antecedentes de la evolución económica en el bienio

Como rasgo esencial de la evolución del bienio 1980-1981 se destaca la desaceleración del crecimiento regional. Durante la segunda mitad de la década de los años setenta la región logró notables tasas de crecimiento, habida cuenta de las restricciones del marco externo —*shock* petrolero y el comportamiento de las economías centrales. En efecto, durante el sexenio 1974-1980 los países de la OCDE crecen en promedio a una tasa anual de 2%; durante el mismo período, América Latina lo hace a un ritmo acumulativo anual de 5%.

Este comportamiento hizo abrigar esperanzas sobre una paulatina autonomización de los países de la región con respecto a la evolución económica internacional. En realidad, sólo respondía a una estrategia basada en el endeudamiento externo que aprovechaba las condiciones favorables de liquidez internacional predominantes y que suponía que esta tendencia perduraría a mediano plazo.

En 1981 ya se registra un primer efecto negativo: la región crece en sólo 1.5%, la tasa más baja desde 1940; el producto por habitante también disminuye (1%), lo que no acontecía desde 1959. Al año siguiente, la situación empeora:

baja el producto interno bruto total (1%), como consecuencia, el producto por habitante cae en un 3.3% y se reduce en todos y cada uno de los países de los cuales dispone CEPAL de información comparable.

El bienio 1980-1981 también presenta una aceleración del fenómeno inflacionario; durante este lapso, la tasa promedio de variación anual de precios al consumidor es de 56% y 57%, respectivamente, lo que significa un aumento por cuarto año consecutivo y se amplía al mismo tiempo la diversidad de situaciones inflacionarias entre los países.

En 1982 la inflación regional alcanza un nivel sin precedentes, con una tasa media ponderada de casi 80%. La inflación aumentó en 13 de los 23 países para los que se dispone de información, notándose particularmente la aceleración del fenómeno en Argentina, Bolivia, Costa Rica y México. Aunque con rasgos propios en todos estos casos, las bruscas devaluaciones terminaron afectando fuertemente el nivel de precios internos. El caso colombiano se destaca como excepcional en este aspecto, ya que en 1982 no sólo desciende su ritmo inflacionario sino que cumple entonces una década de notable estabilidad en sus variaciones anuales de precios.

El bienio representa además una ruptura con la tendencia a la rebaja de la desocupación abierta que se estuvo registrando hasta 1980, ya que esta tasa aumentó en 1981, para alcanzar valores inusualmente altos para la región en 1982.

La aflictiva coyuntura que atraviesa la región puso además en evidencia el manejo independiente de la política económica con respecto a los objetivos sociales y la falta de vínculo entre ambas instancias. Donde ha prevalecido la estrategia de un crecimiento con automatismo redistributivo éste ha afectado de partida la equidad por el menor crecimiento, pero ha sido mayor todavía el efecto negativo sobre la distribución del ingreso cuando el peso fundamental del ajuste se dió a través del mercado de trabajo, al aumentar la desocupación abierta, el subempleo urbano y rural y disminuir los salarios reales. La repercusión social negativa se incrementó al reducirse el gasto público localizado en programas sociales intensivos en mano de obra o complementarios de otros privados intensivos en empleo.

Sin duda, el desequilibrio externo registrado a partir de 1980 se ha convertido en la causa principal del desempeño descrito de la economía latinoamericana y caribeña, lo que, afectó decisivamente su capacidad para importar y servir la deuda e influyó de manera negativa sobre el crecimiento económico, el empleo, la estabilidad de precios, la distribución de ingresos y la asignación de recursos.

Además, el comportamiento del sector, tal como se verá en las próximas secciones, ha comprometido críticamente el manejo de la política económica y las tareas de la planificación.

2. Las políticas económicas aplicadas durante el período 1980-1981

Se describen aquí las principales políticas económicas a corto plazo aplicadas en el bienio 1980-1981, por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y para ello se hizo una clasificación *ad-hoc* en cada caso. Las políticas analizadas son: las fiscales, las monetarias, y las de comercio exterior.

a) *Las políticas fiscales*

Las políticas fiscales aplicadas durante el bienio tuvieron un carácter diverso, tanto por sus objetivos como por los problemas que debieron enfrentar los distintos países. Básicamente se presentan tres situaciones: *i*) políticas expansivas en los gastos y en los programas de gobierno; *ii*) políticas de reducción del déficit fiscal; *iii*) políticas de mantenimiento del equilibrio presupuestario.

A título de ejemplo, pueden mencionarse a México, Paraguay y Santa Lucía, en la primera situación; mientras que en la segunda estarían Perú, Colombia, Honduras, República Dominicana, Jamaica, Venezuela, Costa Rica y Brasil; finalmente, en la tercera situación, Uruguay, Trinidad y Tabago y Chile.

i) Los países que formularon programas expansivos lo hicieron por diferentes razones. En el caso de México, ellos se basaron en una estrategia con una fuerte inversión estatal, que privilegiaba los objetivos del empleo y la redistribución, y que, en ese contexto, exigía incrementar notablemente los gastos públicos. En el caso de Santa Lucía, esta expansión obedecía al mantenimiento del esfuerzo de reconstrucción de la economía nacional; y en el de Paraguay, a la conservación del programa de inversiones, así como al crecimiento de los servicios de gobierno, en el contexto de una economía que estaba creciendo aceleradamente durante el quinquenio 1975-1980. En los tres casos analizados, el gasto público creció como proporción del PIB durante dicho período. Por el lado de los ingresos, surgieron dificultades de diferente intensidad, de modo que los ingresos aumentaron en menor proporción que los gastos. El ajuste, en estos casos, se produjo a través de un incremento del déficit del sector público (México) o por la aparición de un déficit moderado (Paraguay). Tales situaciones quedaron desfavorablemente afectadas por la coyuntura recesiva internacional (en el caso de México por los menores ingresos de petróleo con respecto a los presupuestados). La magnitud de los desbalances⁹⁸ en la situación mexicana hicieron que en 1982 se impusiera una drástica revisión de las políticas públicas, dada la imposibilidad de continuar con la política expansiva del gasto.

ii) Los países que aplicaron políticas de reducción del déficit del sector público tuvieron resultados disímiles, en particular si se toman en cuenta los efectos sobre las inversiones públicas. Casi todos los países tuvieron un relativo grado de éxito al reducir los déficit del sector público, pero no alcanzaron a efectuarlo de acuerdo a la magnitud deseada (Costa Rica) o lo hicieron (la mayor parte de los países) sólo en 1981. Hubo en cambio países donde no se consiguió reducir el déficit, como en Perú y Honduras.

La mayoría de estos países aplicaron simultáneamente con las políticas de contención del gasto público una revisión de tarifas y precios de las empresas públicas.

iii) En los países mencionados en el tercer grupo —los que se propusieron como objetivo mantener equilibrado el presupuesto— en general se consiguieron los objetivos planteados: Chile y Trinidad y Tabago lograron presupuestos con superávit y Uruguay tuvo un ligero déficit de apenas 1% de los gastos. Todo esto se logró por un mejoramiento en las recaudaciones tributarias, así como por aumentos de precios y tarifas de los servicios públicos.

⁹⁸En 1981 el déficit público alcanzó al 14% del PIB.

b) *Las políticas monetarias*

Las condiciones de aplicación de la política monetaria, los niveles de inflación y, en general, los problemas enfrentados han sido de diferente entidad y magnitud según los países y ello ha marcado fuertemente el carácter de dichas políticas, las que podrían caracterizarse en sus tres tipos básicos: *i*) políticas marcadamente antinflacionarias; *ii*) políticas de control o limitación de la inflación; *iii*) políticas expansivas.

Las políticas del primer tipo fueron las seguidas principalmente por Uruguay y Chile, países que se propusieron llevar a la inflación a niveles internacionales, manteniendo o mejorando además la competitividad de la industria y de las empresas nacionales frente al resto del mundo. Al efecto se utilizó una política cambiaria de ajustes menores que la inflación (Uruguay) o de tipo de cambio nominal fijo "pegado" al dólar (Chile). Debido a las situaciones puestas de manifiesto en los sistemas financieros de ambos países durante 1981, se agregó otro objetivo: mantener la solvencia del sistema financiero. Para lograrlo en ambos países se apoyaron las instituciones financieras y bancarias. Además, y como mecanismo de ajuste frente a la crisis que comenzó a manifestarse durante 1981, se permitió que se acentuara el alza de las tasas de interés en el mercado interno, con el propósito de estimular el ahorro y reducir el nivel de gasto de la economía.

Los resultados en términos de tasas de inflación fueron los buscados; en ambos casos se produjo una astringencia monetaria y una reducción de la inflación. Sin embargo, estos éxitos se vieron empañados por la reducción del empleo, la producción y una crítica situación de balanza de pagos, que comenzaron a notarse especialmente a partir del segundo semestre de 1981.

Un segundo grupo de países se propuso mantener bajo control la inflación interna, recurriendo para ello a una política más activa de las autoridades monetarias que en el grupo anterior, así como valorizando otros objetivos de la política económica distintos a la inflación en el manejo a corto plazo. Tales son los casos de Argentina (a partir de comienzos de 1981), Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica. En el caso de Argentina, se produce un punto de inflexión en 1981; hasta aproximadamente marzo de ese año, se mantuvo una política similar a la del Uruguay y Chile, es decir, basada en el enfoque monetario del balance de pagos. Sin embargo, la pérdida de reservas internacionales, las expectativas de devaluación, así como la aceleración de la inflación, hacía muy difícil conservar tal política, de modo que se escogió el camino de la devaluación y el otorgamiento de crédito al sector público y al privado, de modo que no se redujera el producto con mayor intensidad de lo que ya estaba disminuyendo. El caso de Brasil fue, en cierto sentido, el inverso. Desde 1979 el país estaba enfrentando una difícil situación de balanza de pagos, debido al alza de los precios del petróleo. Durante 1980 no se había efectuado un ajuste suficientemente efectivo a esta situación, de manera que la deuda externa había crecido desmesuradamente, así como la inflación. Esto llevó a adoptar una política restrictiva a partir de 1981, cuando se controló el crecimiento del crédito y se notó una astringencia monetaria en la economía que hizo reducir el nivel de producto y, por esa vía, el de las importaciones.

El tercer grupo de países —principalmente Ecuador (1980) y México— mantuvo políticas monetarias de carácter más expansivo. En ambos casos, los objetivos prioritarios incluyeron el mantenimiento de un determinado nivel de gasto público,⁹⁹ el que no podía ser íntegramente financiado por la tributación y el crédito externo por razones diversas en cada caso. Los programas de gobierno eran parte integrante de los planes de desarrollo, donde se privilegiaba el incremento del empleo, así como se perseguían objetivos redistributivos. En Ecuador, se abandonó dicha política durante 1981, debido a la situación inflacionaria que ella había generado, así como por la difícil situación de divisas en que se encontró durante ese año: los programas de inversión pública sufrieron un severo recorte con respecto al Plan. En el caso de México, se siguió una política monetaria expansiva, incrementando al mismo tiempo el crédito sobre todo para financiar un ambicioso programa de inversiones públicas, así como para los fines distributivos y de empleo: créditos para la agricultura, pequeña industria, etc. La expansión crediticia contribuyó, por otro lado, a provocar una difícil situación en el mercado de divisas, por donde durante 1981 se canalizó un egreso de capitales aún mayor que el anotado cuando la crítica situación registrada en 1976.

c) *Las políticas de comercio exterior*

En las políticas de comercio exterior se advirtió la crudeza de los efectos de la recesión internacional sobre América Latina. En efecto, las políticas reflejan de qué manera han reaccionado las economías frente a la recesión.

Tal como ya se ha analizado en numerosos documentos,¹⁰⁰ dos fueron los principales cambios registrados durante el bienio: el alza de los precios del petróleo (de 1979) y el aumento de las tasas de interés internacionales, además de la disminución de la demanda mundial y el deterioro de los términos de intercambio para los países no exportadores de petróleo.

Aquí se pueden distinguir tres tipos de políticas aplicadas:

- i) Las que perseguían el ajuste "automático";
- ii) Las basadas en devaluaciones periódicas;
- iii) Las basadas en el control de importaciones.

Entre las primeras, habría que considerar a Uruguay, Argentina (hasta marzo 1981) y Chile entre los países que la aplicaron. En estas experiencias se continuó privilegiando el objetivo de reducir la inflación, junto con una liberalización del comercio exterior a través de la reducción de aranceles y de los controles cuantitativos. En Chile se mantuvo un tipo de cambio nominal fijo, y en Argentina y Uruguay se devaluó por debajo de la inflación, pretendiendo de este modo ajustar mediante el tipo de cambio las expectativas inflacionarias. Durante 1980 y 1981, esta política se aplicó sin cambios en Chile; tuvo una enérgica modificación en Argentina (con posterioridad a marzo de 1981) y en el Uruguay (donde se revisaron algunas rebajas arancelarias en 1981). Cabe mencionar que Chile procedió a partir de 1982 a una revisión análoga.

⁹⁹En los dos países los incrementos de los gastos públicos fueron muy superiores al incremento del producto.

¹⁰⁰Véase por ejemplo a CEPAL *Estudio Económico de América Latina 1980*, E/CEPAL/G.1191 Santiago; CEPAL *Balance preliminar de la economía latinoamericana* durante 1982, E/CEPAL/1.279, Santiago; U.S.A. (1981) *Economic Report of the President, transmitted to the Congress*, enero 1981, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1981.

Los resultados constituyen parte de la historia de este período: una distorsión de los precios internos con relación a los precios externos, crisis de balanza de pagos, grados cada vez más elevados de endeudamiento externo. Los tres países mencionados aplicaron políticas de devaluación o flotación de sus monedas a partir de 1981, o en 1982. En la práctica, el crecimiento experimentado durante los años anteriores se había basado en buena medida en el aumento de las exportaciones, así como en el endeudamiento externo que permitía financiar los crecientes niveles de importación y gasto que tuvieron esas economías. La combinación de una moneda sobrevaluada, así como el incremento de las importaciones, unido a la reducción de los precios de los productos de exportación y al alza de las tasas de interés internacionales, provocó serios desbalances en el sector externo, desbalances que se constituyeron en la principal preocupación de la política económica hacia fines del período considerado. En los tres países que estamos ahora considerando, el procedimiento al cual se recurrió para el ajuste fue una caída del producto, provocando de este modo, una reducción de las importaciones; también se postulaba un ajuste de precios —por distintas vías— que estimulara las exportaciones y comprimiera las importaciones. Estos últimos ajustes no fueron suficientes para corregir la magnitud de los desequilibrios externos y, en definitiva, las políticas de ajuste automático terminaron convirtiéndose en políticas de ajuste recesivo.

En un segundo grupo de países, constituido particularmente por Perú (a partir de julio de 1980), Brasil, Colombia y Jamaica, se mantuvieron políticas de devaluaciones periódicas. En el caso de Colombia se conservó un sistema de devaluaciones regulares superiores a la inflación, de modo que permitiese conseguir una devaluación real del peso y estimular así las exportaciones y contraer las importaciones. En el caso de Brasil, el alza del precio del petróleo durante 1979 como así el aumento de las tasas de interés hizo indispensable la adopción de medidas de ajuste de los flujos comerciales y de capital; por ello, se procedió en 1981 a una maxidevaluación (por sobre la inflación interna), y se reintrodujeron los subsidios a las exportaciones, y se deruvo además la reducción arancelaria.

El tercer grupo de países está constituido por aquéllos que adoptaron diversas medidas de control de importaciones durante el bienio, como respuesta a la evolución negativa de la balanza de pagos, y trataron de apartarse lo menos posible del sistema de cambio fijo. Entre estos países están República Dominicana, Paraguay, Honduras, Costa Rica y Ecuador. Sin embargo, durante el período 1980-1981, junto con introducir diversas medidas de control de importaciones, se tuvieron que aplicar disposiciones cambiarias dirigidas a la creación de un mercado doble o múltiple. Así, en Costa Rica se aplica a partir de 1980, y dada la imposibilidad de mantener la cotización oficial fija existente, se establece un tipo de cambio flotante, por el cual el Banco Central deja de entregar dólares al precio oficial. El colón se devaluó rápidamente, llegando a fines de 1981 a una cotización triplicada del dólar. Sin embargo, además de dejar el dólar libre para algunas transacciones, se fijó un nuevo cambio oficial para importaciones esenciales y se mantuvo la paridad oficial fija existente para los pagos de deudas por un período relativamente prolongado. En el caso de Paraguay, se estableció un sistema semejante, al permitir que una parte de los retornos de exportación de carne y otros productos se liquidasen en el mercado libre, donde se compraban principalmente las divisas para servicios. En Ecuador se observa que la cotiza-

ción del dólar libre (para servicios) comienza a aumentar su diferencia con respecto al oficial, además, como alternativa a la devaluación, se incrementaron los controles cuantitativos a la importación. Sin embargo, dada la presión sobre el dólar, así como la difícil situación del balance de pagos, no fue posible mantener la paridad cambiaria, y así, en mayo de 1982 se decretó la devaluación del sucre.

3. El sector externo y la gestión de la política económica

Sin duda, el desequilibrio externo se ha transformado en el principal escollo para el desenvolvimiento de las economías latinoamericanas, afectando decisivamente su capacidad de pagos y haciendo proliferar nuevamente controles de cambio, restricciones a la importación, tipos de cambio diferenciados, etc. Esto, por cierto, está influyendo decisivamente sobre el crecimiento, el empleo, la estabilidad de precios, la distribución de ingresos y la asignación de recursos.

Dicho de otro modo, el comportamiento del sector externo ha comprometido el conjunto de la política económica y las tareas de la planificación, por lo cual merece una consideración particular.

La crisis del sector externo ha afectado de distinto modo los países de la región según la diversidad de sus estructuras económicas, su situación petrolera, el grado y tipo de endeudamiento externo y, en fin, las estrategias y políticas económicas aplicadas. Con todo, la situación global se caracteriza por un aumento notable en los déficit de cuenta corriente y por una sustancial modificación en el financiamiento de dichos déficit. Por cierto que esta situación alcanza su mayor dramatismo en 1982, si bien este fenómeno de un nuevo tipo de endeudamiento se viene gestando a lo largo de la década de los años setenta.

Como es sabido, durante los últimos años se asistió a un cambio significativo en el nivel y composición de la deuda externa, cambio asociado a una también marcada diferenciación en las fuentes y en el costo del crédito.

Mientras que en la década de los años sesenta, tres cuartas partes de las corrientes netas del capital que ingresaban a la región correspondían a inversión extranjera directa y a créditos oficiales, éstas en 1980 sólo constituyeron un tercio. A su vez, el financiamiento bancario privado, que entonces oscilaba cerca del 10%, en 1980 alcanza al 70% del financiamiento neto de la región.¹⁰¹

De este modo, la deuda bancaria privada llegó a representar cerca del 80% del total de la deuda externa de América Latina.

Al desplazarse los ofrecimientos del crédito internacional hechos a América Latina hacia fuentes privadas, se produjeron cambios en las condiciones de acceso al crédito, así, por ejemplo, acortamiento de los plazos de la deuda. La tasa de amortización de la deuda bancaria fue del 42% en el periodo 1977-1980, de 46% en 1981 y probablemente será mayor en 1982.¹⁰²

En materia de costo del crédito, América Latina debió cancelar en 1980 cerca de 18 mil millones de dólares por concepto de pagos de utilidades e

¹⁰¹BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1982* Washington D.C., Capítulo 7. Esta misma publicación señala como las cifras oficiales de endeudamiento externo subestiman la efectiva posición deudora de la región, al no incluir la deuda sin garantía oficial y la comprometida a menos de un año, ambos componentes significativos del actual endeudamiento de la región.

¹⁰²BID, *op. cit.*

intereses; desembolsos que en 1981 ascienden a 24 mil millones y a 34 mil millones en 1982. En estos montos, los pagos por intereses aparecen como determinantes, ya que no sólo aumentó el stock de la deuda si no que desde 1977 la tasa real se ha vuelto positiva. Este encarecimiento resulta mayor aún para los deudores latinoamericanos cuando se comparan las tasas nominales con la evolución de los precios de sus principales productos de exportación. Estimaciones realizadas por la CEPAL señalan, de acuerdo a este criterio, que el costo real del crédito para la región llegó en 1982 a niveles próximos al 25%.¹⁰³

Cuanto mayores sean los desembolsos por servicio de la deuda, y como consecuencia de menores plazos de vencimiento y mayores tasas de interés, tanto más cerca se encontraran las economías deudoras de la crisis de liquidez. Más todavía, aun cuando el financiamiento externo asegurara altas rentabilidades y generación de exportaciones a mediano plazo, ello tampoco resolvería el problema de disponibilidad de las divisas que se requieren a corto plazo. La compatibilidad de los perfiles temporales de costos y beneficios es aquí fundamental para asegurar la fluidez de pagos; a mayor dependencia del financiamiento privado, tanto más difícil de alcanzar puede ser dicha compatibilidad de pagos.¹⁰⁴

Ante esto, simples políticas de regulación de demanda difícilmente tendrán éxito en su propósito de reducir de un modo efectivo los déficit externos en tanto que los factores exógenos mencionados sigan fuera de control. Por ello se necesitan a corto plazo urgentes cambios en el sistema financiero internacional, pues en la actualidad la carga del ajuste recae casi por entero sobre los países deficitarios; y a largo plazo, preciso es resolver el problema estructural que enfrentan los países en desarrollo en sus relaciones comerciales con los países centrales y con sus esquemas de integración.

Si bien los inadecuados manejos de políticas fiscales y cambiarias pueden explicar parte significativa de las caídas del producto en los países del Cono Sur, así como problemas extraeconómicos dificultan un mejor desempeño de las economías centroamericanas, tampoco cabe duda que las formidables restricciones del marco económico externo condicionaron en forma rigurosa las posibilidades económicas de la región.

La reaparición del estrangulamiento externo ha concluido por desmoronar notablemente las estrategias de desarrollo en exceso apoyadas en el ahorro exterior. Las favorables condiciones de endeudamiento durante los años pasados estimularon una errónea proyección lineal de dichas tendencias como marco de las estrategias de desarrollo, y alentaron políticas de endeudamiento externo sin que éstas se hubiesen vinculado a programas públicos o privados de inversión y de generación o ahorro adecuado de divisas. Esto hizo que "algunos países evidentemente obtuvieran un volumen de crédito que superó su capacidad para utilizarlo productivamente; es decir, los préstamos externos tomaron el lugar del ahorro interno y facilitaron un aumento del consumo, la especulación y la adquisición de armas".¹⁰⁵

¹⁰³CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1982*, E/CEPAL/L.279.

¹⁰⁴Fishlow, A., *La deuda latinoamericana: problema o solución*, CIEPLAN. Santiago de Chile. Notas Técnicas Nº 39, octubre 1981.

¹⁰⁵CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1982*, E/CEPAL/L.279, p. 50.

Resalta como muy preocupante la vulnerabilidad de las economías de la región a los *shocks* externos, tanto en el plan comercial como financiero; esta elevada sensibilidad favorece patrones erráticos de crecimiento con repercusiones fiscales y monetarias cíclicas que, en ocasiones, tienden a magnificar los efectos del ciclo internacional.¹⁰⁶

Una rápida ojeada al escenario financiero mundial permite descubrir un nivel alto y una gran variabilidad en la tasa de inflación y una elevada tasa de interés que repercute sobre el servicio de la deuda de los países en desarrollo y sobre la actividad económica de los industrializados, situación que a su vez deteriora los términos de intercambio de los países en desarrollo, particularmente de los no exportadores de petróleo. Sin embargo, la notable inestabilidad en los mercados de divisas y los pronunciados desequilibrios externos, parecen constituir sólo manifestación de una crisis económica más profunda. Subyace aquí un problema de competitividad internacional y de diferencias de productividad entre países industrializados, tema que se relaciona con los límites y posibilidades del llamado redespigue industrial y con las readecuaciones tecnológicas y políticas que tal proceso implica. Este problema de fondo, de índole estructural y sólo agudizado por la crisis energética, en la actualidad se superpone con un problema más transitorio derivado de las políticas restrictivas aplicadas por las naciones industrializadas para combatir la inflación. La índole monetarista de estas políticas ha conducido a un mayor tipo de interés real en los mercados financieros, lo que dificulta los planes de expansión y readecuación productiva y tecnológica.

Como es sabido, la suma total de los desequilibrios externos debe ser nula, de modo que los países en desarrollo no petroleros continuarán con altos déficits mientras: a) no exista simetría en las exigencias a los países superavitarios y deficitarios a ajustar sus pagos; b) mientras los países petroleros carezcan de mayor capacidad de absorción; y c) los países industrializados no modifiquen la distribución de su déficit, aumentando sus importaciones desde los países en desarrollo no petroleros.¹⁰⁷

La redefinición de los criterios de endeudamiento aparece como una alta prioridad para la política económica de la región. Sin duda, esto replantea la conveniencia de asociar los préstamos a proyectos de inversión de elevados niveles de rentabilidad, generadores o ahorradores de divisas. Esto, a su vez, reactualiza la importancia de la evaluación social de proyectos y de los programas de inversión y preinversión, particularmente los del sector público.

La propia regulación del endeudamiento externo (en montos, condiciones y usos) aparece como crucial si se considera que la magnitud de los recursos implicados dificulta incluso el manejo de la política monetaria, lo que traba la esterilización de la repercusión monetaria por el lado de la oferta y/o modifica la cartera privada de activos de un modo desestabilizador por el lado de la demanda.

Por su parte, el rebrote inflacionario ha demostrado ya fehacientemente que no responde sólo a presiones monetarias, de modo que tanto la estabilización

¹⁰⁶También conviene señalar el marcado carácter procíclico en el comportamiento de la banca internacional privada.

¹⁰⁷R. Zahler, *Actual situación financiera internacional y sus perspectivas para el futuro cercano*, Seminario CEPAL/IPEA, Brasilia, noviembre de 1981.

del nivel de precios interno como el intento de conseguir estabilidad externa y otros objetivos de la política económica, requieren un manejo más coordinado, evitando subordinar el conjunto de la economía a problemas financieros y a corto plazo. Urge, pues, el reencuentro de la política económica con una visión a mediano plazo que pueda servir de marco orientador para la toma de decisiones de carácter coyuntural. La planificación debe orientar su acción de modo tal que colabore adecuadamente en esta importante tarea.

El estado actual de la teoría económica permite, por último, mostrar que frente a la crisis internacional, tampoco es inevitable ajustarse en términos recesivos y menos inevitable aún es que el costo del ajuste recaiga fundamentalmente sobre los grupos más pobres. Además, al margen de la disponibilidad de elementos teóricos, hay experiencias de países de la región que permiten señalar que, por lo menos en muchos de ellos, es posible actuar sobre la profundidad y la duración del período de ajuste, apelando a criterios más flexibles y creativos (y a la postre más eficaces) en el diseño de la política económica.

Esta interrelación entre planificación a mediano plazo y política económica se aborda en la sección siguiente.

4. La planificación y las políticas a corto plazo

Aquí se pasará revista ante todo a la situación y principales cambios registrados en las expresiones formales y explícitas de la relación entre actividades de planificación y actividades de política económica a lo largo de la región; ello a su vez suscita algunas consideraciones generales, con las que se cierra la sección.

a) *Somera descripción*

En primer lugar, considérense los países sin planes publicados. En su mayoría el organismo de planificación no tuvo una activa participación en el diseño o la gestión de las medidas de política económica, pero sí tuvo, en algunos casos, funciones importantes en la administración del sector público. Que es el caso del Uruguay, donde el organismo de planificación tiene a su cargo la aprobación de los presupuestos de inversión de las entidades del sector público. Por otra parte, la inexistencia de un plan publicado no significa que algunas de las funciones de planificación no se efectúen en el seno del Gobierno. Como ya se ha mencionado antes, en el caso uruguayo los llamados Cónclaves Gubernamentales han desempeñado el papel de orientar el proceso de toma de decisiones del sector público y aquí participa la Secretaría de Planificación.

En Trinidad y Tabago, los Ministerios de Planificación y Finanzas están bajo la misma autoridad pero tampoco se conoce un plan publicado desde 1973 en adelante; de este modo, no hubo una influencia explícita de la planeación sobre las políticas a corto plazo. El presupuesto ha sido el principal instrumento de política económica y el mismo se ha hecho sobre una base anual, lo cual a su vez ha generado algunos problemas en la ejecución de las inversiones proyectadas. Por ello, durante 1982, se estableció un grupo de trabajo para la preparación de un plan multisectorial comprehensivo.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Véase House of Representatives of the Republic of Trinidad and Tobago (1982) *The Budget Speech 1982*, p. 21.

Algunos países de tamaño pequeño del Caribe ofrecen una problemática diferente, por su inadecuada base estadística y por carecer, además, de cuadros técnicos suficientes; lo que hace que necesariamente haya una débil vinculación entre sus actividades de planificación con la política a corto plazo.

Ahora bien, en el caso de la mayoría de los países con planes publicados, el organismo de planificación tiene un carácter asesor y de este modo su acción se ve mediatizada por el Ministerio de Finanzas en la política fiscal y por el Banco Central en la política cambiaria y monetaria. Sin embargo, en el caso de Chile, ODEPLAN ha cumplido un importante papel como organismo coordinador de las actividades de los ministerios, así como de impulsor del proceso de regionalización; además, ha difundido las directrices de la política económica y social. La principal herramienta de la política a corto plazo continuó siendo el presupuesto, cuyo manejo corresponde al Ministerio de Hacienda, así como la política monetaria y cambiaria, que también dependen, en último término, de dicho Ministerio.

En el caso de Perú, la política a corto plazo se ha manejado de una manera relativamente independiente de la planificación, cuya labor como "instrumento de coordinación entre los diversos agentes económicos ha quedado mediatizada por los cambios institucionales y la acción de la política económica, afectando sus tareas de programación (inversiones, presupuesto público, etc.) y su ámbito sectorial".¹⁰⁹

En Ecuador se formulan planes operativos anuales pero sus propuestas de políticas quedan condicionadas a decisiones del Ministerio de Finanzas y del Banco Central, en las áreas de gasto público, y política monetaria y cambiaria, lo que significa, por ejemplo, que a pesar de aprobarse el Plan Nacional de Desarrollo, las leyes del presupuesto nacional no contemplan todos los recursos necesarios para sus programas de inversión. En la práctica, esto significa un reducido campo de acción de la planificación en el diseño y la decisión de políticas económicas clave.

En las áreas monetaria y cambiaria el grado de acción de la planificación es generalmente más reducido. Se han hecho algunos intentos en los casos de México y de Brasil de integrar ciertos aspectos de la planeación crediticia con la política monetaria. Así, en el Sistema SEST del Brasil, se contempla que las empresas públicas programen sus requerimientos crediticios de modo tal que éstos se coordinen con las directrices de la política monetaria del Banco Central. Del mismo modo, en el caso de México, se realizó una política crediticia acorde con el plan de desarrollo, otorgando crédito preferencial a las actividades contempladas en el mismo.

En algunos países existe un Consejo Monetario o Financiero,¹¹⁰ donde participa el organismo de planificación; sin embargo, su grado de participación en esas materias fue reducido durante el bienio, si se juzga por el contenido de las respuestas a las encuestas del ILPES. Así, en el caso de Paraguay, por ejemplo, se advierte que pese a tener participación en el Consejo Nacional de Coordinación Económica, que es la máxima autoridad en materia económica en el sector público paraguayo, sus posibilidades de influir efectivamente quedan limitadas por la escasez de técnicos, así como por restricciones presupuestarias.

¹⁰⁹ Encuesta citada a los Sistemas Nacionales de Planificación Respuesta del Perú, p. 9.

¹¹⁰ En Venezuela, se creó en 1981 el Gabinete Financiero, donde participa CORDIPLAN.

b) *Algunas consideraciones relevantes*

Cabría esperar que los principales lineamientos de la política económica aparecieran contenidos en los planes, de modo que las directrices fundamentales de las políticas fiscal, monetaria, externa y de empleo, precios e ingresos, etc., respondieran a las pautas básicas de acumulación, crecimiento y distribución contempladas en la estrategia de desarrollo y en el plan a mediano plazo. Sin embargo, las drásticas mutaciones en el cuadro externo de las relaciones económicas de los países de la región han exigido se otorgue una creciente importancia a las medidas de política económica más ligadas a la coyuntura, en particular, a las medidas monetarias y financieras. El propio carácter dinámico de estas exigencias requiere, a su vez, una permanente revisión, evaluación y reformulación de instrumentos y de objetivos parciales, lo que afecta las más de las veces la validez misma de los objetivos y metas a mediano plazo. Los cambios inadecuadamente previstos en el movimiento de las variables macroeconómicas clave, en particular del sector externo, han obligado de esta manera a una redefinición de prioridades, sacrificando crecimiento, distribución, empleo e incluso estabilidad de precios, para controlar el desequilibrio externo.

La coyuntura 1980-1981, y dramáticamente el año 1982, contribuyeron a poner en evidencia en muchos casos la excesiva rigidez de algunos planes económicos y las dificultades para diseñar escenarios alternativos.

Por otra parte, no se desconoce que los órganos de la planificación distan bastante de poder mantener un control de conjunto sobre el proceso de la política económica. Por lo general ocurre que el manejo del presupuesto y de las operaciones monetarias y financieras tiende a hacerse con bastante autonomía, rasgo que aparece como más relevante durante un período de abundancia relativa de recursos externos, como aconteció en los años previos a 1982.

Tanto la rigidez y la tendencia a la desactualización de los planes a mediano plazo, como la autonomía de las instituciones financieras de algún modo explican la aparición de estrategias de desarrollo basadas en el endeudamiento. Una proyección oportuna podría haber evitado la subestimación del costo real del crédito y además podría haber analizado el empleo más adecuado de esos recursos externos.

En aquellos países donde ocurrieron movimientos financieros significativos, los órganos de planificación tendieron a quedar marginados de la toma estratégica de decisiones, pese a que en algunos de ellos participan en las juntas directivas de los Bancos Centrales y por ley están encargados de vigilar el proceso de endeudamiento externo.

Todo esto pone en evidencia la necesidad de un enfoque planificador, al servicio de la eficacia política y técnica. La planificación debe abandonar su carácter globalmente normativo, para reaccionar con mayor presteza y flexibilidad ante los requerimientos políticos y ante los desafíos económicos del corto plazo.

Es por ello que la coyuntura a corto plazo, mezcla de fenómenos políticos y económicos que dan origen al proceso de política económica, aparece como un desafío impostergable para la planificación del desarrollo en la región. Un avance hacia la gestión unificada del proceso de dirección económica exige una

mayor coordinación entre tres planos diferentes pero íntimamente ligados entre ellos: la política económica, la estrategia de desarrollo y el plan.

La urgencia de esta compatibilización requiere que la planificación esté en condiciones de otorgar un marco de mediano plazo a la política económica, junto con una permanente proyección de los resultados de la gestión de la política económica a corto plazo.

En este contexto, los planes, entendidos como un conjunto de proyecciones macroeconómicas a modo de guía a mediano plazo para la política, deben contener suficiente información sobre sus implicaciones financieras, sugiriendo además alternativas de instrumentos y políticas específicas que armonicen los diversos planos temporales de la conducción económica. Como, sin duda, no es posible prever adecuadamente en su totalidad las futuras situaciones que afectarán el desempeño de la política económica, podría ser de utilidad definir algunos indicadores de fácil interpretación y de rápida obtención, a modo de guías del corto plazo. La vigilancia permanente de la evolución de estos indicadores en torno a rasgos definidos como críticos, ayudaría para que el proceso de cumplimiento de las metas del plan —o su incumplimiento parcial y programado, de acuerdo a los datos y las implicaciones del corto plazo —pudiera ir acompañado de la preservación del equilibrio macroeconómico, en una perspectiva a mediano plazo.

Por su parte, también se hace necesario un esfuerzo de aproximación desde la política económica hacia formulaciones de mayor horizonte temporal. La información monetario-financiera y del sector externo tienen una periodicidad bastante sostenida y podría transformarse en un importante sostén de una base de información de la coyuntura particularmente útil. La adecuada interpretación de estos indicadores permitiría mantener un control periódico sobre la evolución comparada de resultados y metas, arrojando valiosa información sobre las brechas en valor y a precios constantes. Esto facilitaría, por supuesto, una intervención planificada, informada y más oportuna cuando se descubren importantes desequilibrios.

Finalmente, este esfuerzo de flexibilización de la planificación y de mayor vinculación de la política económica a un marco más permanente se verá favorecido con una menor rigidez en la concepción misma de la planificación, desafío técnico ya encarado en la región y que recibe creciente atención por parte de los países. Como se ha señalado, la existencia de un "plan-libro" no aparece como requisito *sine qua non* de la planificación; pero en todo casos, la ejecución coordinada de los programas públicos, el empleo de un conjunto de indicadores específicos con cierta vinculación entre ellos, y, en fin, la disminución relativa de la incertidumbre con algunas proyecciones macroeconómicas, continúa mostrándose como sustancial en la gestión unificada de la dirección económica.

Ya no está en discusión la existencia o inexistencia de un plan formal a mediano plazo, el enunciado de metas o el cumplimiento de un conjunto de procedimientos institucionales; ahora bien, como mucho de lo antes realizado es decididamente útil, parece más conveniente orientar el quehacer sustantivo de la planificación a la búsqueda de mayor coherencia del quehacer público, maximizando la eficacia de los procesos de política económica, de acuerdo a las restricciones de viabilidad técnica, política y económica.

El reanimado debate sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo, en particular la experiencia del bienio 1980-1981, contribuirá a promover esta revisión de la experiencia de la planificación, considerando que las presiones en favor de un papel importante y eficaz del gobierno en la gestión del desarrollo no sólo no disminuyen, sino que, antes bien, parecen ir en aumento.

Anexo

LAS POLITICAS ECONOMICAS CONTENIDAS EN LOS PLANES

1. La política fiscal

Hasta aquí se analizaron los contenidos de la política fiscal de catorce países, sobre los cuales se dispuso de información en materia de planes o programas de gobierno; en estas políticas se encontraron algunos rasgos comunes como así también elementos diferentes, según fuese el estilo de desarrollo adoptado por cada país.

a) *Los rasgos comunes*

En prácticamente todos los casos, se advierte una preocupación por el tamaño y el costo de las actividades del Gobierno Central, en particular con relación a los servicios que ofrece el mismo Estado. Esta preocupación abarca experiencias tan disímiles como las de Nicaragua¹ y Uruguay y se extiende a la diversidad de países sobre los cuales se contó con información. Sus causas, por supuesto, no son uniformes. En algunos casos, como en el de Trinidad y Tabago, fueron "producto de la abundancia" generada por la actividad petrolera, que hizo desarrollar proyectos de inversión así como sociales que habían sido previamente planeados, y para los cuales se disponía de los fondos necesarios para llevarlos a cabo.

Ahora bien, muchos de estos proyectos resultaron más costosos de lo proyectado originalmente, lo que en definitiva generó un déficit público relativamente grande. En otros países, la situación inflacionaria y los desequilibrios externos fueron los responsables de tal encarecimiento y provocaron preocupación por un saneamiento de las finanzas públicas.²

Otro rasgo común se refiere a la equidad del sistema tributario. En prácticamente todos los países hay referencias explícitas a reformas tributarias que

¹ Véase *Programa económico de austeridad y eficacia*, Managua, Nicaragua, 1981, p. 18, donde se indica: "En 1981, el Estado no se expandirá, lo que frente a sus responsabilidades y tareas mayores, requerirá un salto cualitativo en su organización". Esta misma preocupación se advierte en Cuba, donde se plantea: "La administración central y local del Estado deberá simplificarse y disminuir, racionalmente, el número de sus cuadros y empleados para agilizar su gestión", véase, República de Cuba, *Proyecto de los lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985*, Granma (La Habana), 14, 15, 16, 17 de julio 1980.

² Por ejemplo en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay.

aumenten relativamente la tributación a los grupos de mayor ingresos y/o reduzcan la carga tributaria a los grupos más pobres.

b) *Las diferencias*

Según los estilos de desarrollo, así como de acuerdo a las políticas específicas de crecimiento adoptadas por los países, se advierten diferencias en la política fiscal y en la importancia que se le atribuye dentro de la política global a corto plazo.

En casos como los del Uruguay, Chile y Argentina (1981) se nota que predomina el objetivo de mantener el equilibrio fiscal y reducir el déficit del sector público. En algunos de estos países se ha procedido con mayor intensidad que en otros en el propósito de reducir el tamaño del sector público y poner en venta empresas públicas; y esto con un doble objetivo: por un lado, conseguir recursos fiscales, y por otro, traspasar esas empresas o actividades al sector privado, lo que —de acuerdo al enfoque aplicado— permitiría un desarrollo más eficiente de las actividades productivas.

Otro grupo de países plantea el incremento del gasto público y de la tributación o la captación de recursos externos para cumplir con diversos objetivos propuestos por los planes de desarrollo.

En algunos casos se trata de dotar al país de infraestructura y servicios básicos (por ejemplo en Paraguay), y en otros de aumentar la participación productiva y social del Estado para promover tasas de crecimiento que de otra manera no se alcanzarían, como en el caso del plan mexicano. También pueden encontrarse casos donde la política fiscal se pone en relación explícita no sólo con los objetivos de crecimiento sino también con los objetivos sociales y de empleo (México, Jamaica, 1978).

Además, diferentes son las prioridades a las cuales se destinan los gastos de gobierno. Un grupo de países atribuye una mayor prioridad al gasto en los sectores agropecuario, rural y en los sectores sociales (México, Brasil, Ecuador); en un segundo grupo se vuelcan más hacia la infraestructura y la energía (Paraguay); en fin, en otros, se adopta una posición neutral entre las distintas ramas de actividad (Uruguay, Chile, Argentina, Perú).

En cuanto a metas globales, hay países que plantean metas cuantitativas de gasto fiscal o de déficit del sector público, como es el caso de El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Ecuador, Paraguay y México; el resto de los casos analizados no plantean metas cuantitativas fiscales en el plan a mediano plazo, aun cuando obviamente deben tenerlas en sus respectivos presupuestos fiscales.

La disminución del déficit fiscal aparece como un objetivo explícito de las políticas en varios países y ésto otra vez se da en muy distintos casos nacionales, a saber, Nicaragua, Jamaica (1978), Argentina (1981) y Uruguay. Las diferencias entre ellos surgen por las magnitudes implicadas en los déficit del sector público. Con respecto a Jamaica y Nicaragua, con déficit del orden del 10% del PIB, su disminución se plantea con mayor intensidad en el primero de esos países, con un conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos públicos, las tarifas de las empresas públicas y controlar los gastos corrientes y de inversión, planteando un programa a tres años, donde se reduce el déficit fiscal de un 13% a un 5% del PIB; en Nicaragua, por su lado, se plantea reducirlo en 1% del PIB (de 9% al 8% en 1981). En los restantes países, los órdenes de magnitud son menores.

Por último, en los casos de Paraguay y Chile se plantea la mantención de un presupuesto balanceado. Los mecanismos y las magnitudes para obtener estos resultados varían significativamente.

2. Las políticas monetarias en los planes

En los planes vigentes en el bienio 1980-1981 aparecen como los objetivos más importantes de la política monetaria, el control de la inflación y, en menor medida, ofrecer una liquidez adecuada para el crecimiento de la economía. La importancia asignada a estos objetivos varía según los diversos países. En general, podrían agruparse en tres casos.

En primer lugar, aquellos países donde el control de la inflación no constituye el objetivo primordial de la política monetaria; entre éstos están México, Nicaragua y Venezuela, cuyos planes ponen un mayor énfasis en el incremento de la producción y en otros objetivos.³

Hay un segundo grupo de países, donde sí aparece como prioritario el control de la inflación, pero conjugándolo con otros objetivos de política principalmente el mantenimiento de una adecuada liquidez para el crecimiento de la economía; tales son los casos de Brasil, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Costa Rica, Argentina (1981) y Trinidad y Tabago. Brasil, muestra una especial preocupación por la ejecución coordinada de la política monetaria con la política fiscal, aspecto que también se advierte en los planes de Costa Rica, Perú y Trinidad y Tabago.⁴

Hay un tercer grupo de países en que el objetivo del control de la inflación aparece como predominante y donde la política monetaria constituye el instrumento principal para su consecución. En estos países también se busca mejorar el funcionamiento de los mercados de capitales; es lo que se proponen Chile y Uruguay. En alguna medida Jamaica podría situarse dentro del grupo, puesto que cuenta con un estricto programa monetario-financiero, pero al mismo tiempo se plantea que estos objetivos serán revisados de acuerdo al comportamiento de la economía.

Si se examina el tipo de instrumentos utilizados para llevar a cabo la política monetaria pueden encontrarse diversas situaciones. En los países donde se controla el déficit fiscal y el crédito interno de los sectores público y privado, las operaciones de cambio aparecen como la fuente más importante de emisión; es el caso de Chile, Uruguay y, en menor medida, de Paraguay. En estas economías, puesto que no registran un déficit significativo del sector público, los incrementos de la cantidad de dinero dependen exclusivamente de las variaciones de las reservas internacionales. En el resto de los países, se regula la cantidad de dinero sobre todo mediante el manejo del crédito interno, tanto para el sector público como para el sector privado.

³"La política anti-inflacionaria debe buscar las causas que generan el proceso inflacionario en los problemas estructurales de la economía y la sociedad ... No es posible, en consecuencia, solucionar una problemática tan difícil con medidas simplistas y parciales, con decisiones que atienden únicamente al circulante o que, descuidando éste y la relación entre la demanda agregada y la oferta disponible, ponga atención únicamente en el fomento de la producción". *Plan Global de Desarrollo, op. cit.*, p. 132.

⁴En Trinidad y Tabago, las referencias a la política monetaria aparecen en el *Discurso del Presupuesto 1981*, ya que no hay planes, tal como se ha mencionado antes.

En la mayoría de los países considerados se plantea controlar el crédito del sector público en términos cuantitativos.

Si se analiza el manejo de la tasa de interés aparecen básicamente dos situaciones. Por un lado, aquellos países que dejan al mercado la regulación de las tasas de interés y, por otro, aquéllos donde la autoridad económica las regula o establece. Entre los primeros se encuentran Uruguay, Chile, Argentina y Paraguay, mientras que en el segundo caso están México, Ecuador, Perú, Nicaragua, Jamaica, El Salvador, Costa Rica y Brasil. En este segundo grupo hay países que tienen tasas liberadas para algunos mercados, mientras regulan otros que corresponden a la mayor parte de las transacciones financieras. En dos casos se hace referencia específica a los niveles a los cuales se desea llevar las tasas de interés: en Costa Rica se plantea elevarlas a niveles internacionales y en Perú se propone llevarlas a niveles reales positivos.

Con relación a la institucionalización de la política monetaria y a su integración con el plan, no suelen aparecer planteos específicos. Así, en el caso del Paraguay se realiza una detallada proyección monetaria, pero el plan no enuncia los mecanismos institucionales para llevarlo a cabo.

De todos modos, puede decirse que, en general, los mecanismos institucionales de la política monetaria continúan siendo débiles con respecto a la planificación. En la mayoría de los países no existe una relación funcional enteramente efectiva entre la política monetaria y el plan, al punto que en casi todos los planes este aspecto no se desarrolla. Sin embargo, en los países que tienen una concepción indicativa de la planificación, se ha dado una mayor vinculación entre las orientaciones contenidas en los planes o programas y las políticas monetarias.

Y tales fueron los casos de Uruguay y Chile, donde las políticas monetarias estuvieron sujetas de manera más o menos estricta a los objetivos antinflacionarios del Gobierno, así como al control del déficit público. En el caso del Brasil, donde el plan no señala metas cuantitativas en el manejo presupuestario y monetario, sí se plantea un mecanismo institucional para coordinar la ejecución de los programas de inversión de las empresas públicas, de la política fiscal y de la política monetaria.

3. Las políticas de comercio exterior

Interesa en este caso considerar los principales objetivos planteados con respecto a tres variables: exportaciones, importaciones y capital extranjero. Al mismo tiempo se recogen aquí los cambios producidos en estas políticas durante el bienio 1980-1981 con respecto a los planteamientos de la década de los años setenta.

a) *Políticas con relación a las exportaciones*

En la práctica todos los países prevén en sus planes de desarrollo, o en sus programas de Gobierno, políticas de fomento a las exportaciones. En los catorce casos analizados —y que abarcan los distintos estilos de desarrollo presentes en la región— todos contemplan como objetivos el incremento de las exportaciones, el fomento, diversificación y ampliación de mercados; en algunos, se fomentan en especial las exportaciones no tradicionales. Con relación a las políticas, se

destacan tres: la cambiaria, la de incentivos fiscales y la de promoción de exportaciones por intermedio de organismos oficiales o semificiales; en este sentido, los planes tienen distinto grado de especificidad.

De los mencionados catorce casos para los cuales se dispuso de antecedentes, sólo hay ocho que hacen referencia en sus planes a la política cambiaria; nueve que señalan las políticas de incentivos fiscales; y siete, los mecanismos institucionales de apoyo a los exportadores. Cinco países no hacen referencia a políticas para incrementar las exportaciones. Con relación al manejo del tipo de cambio y los subsidios de exportación pueden diferenciarse tres situaciones:

i) Un primer grupo de países incluye aquéllos que anuncian la utilización preferente de la política cambiaria, que es el caso de Chile, si bien dicha política experimentó una modificación en sus efectos reales con el establecimiento del tipo de cambio nominal en junio de 1979, dada una inflación interna superior a la internacional.

ii) Un segundo grupo de países privilegian en sus planes el instrumento fiscal de incentivos a las exportaciones. Entre estos países se encuentra la mayoría de los países que enuncian en forma explícita sus políticas de exportación (Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela, Ecuador, etc.); en algunos de éstos se plantea revisar los subsidios a la exportación para compatibilizarlos con los acuerdos internacionales en esta materia (Brasil).

iii) En el caso de Cuba, el tipo de cambio no es un mecanismo asignador de recursos en el sentido tradicional ya que el Estado tiene el control del comercio exterior y es quien compra a los productores internos, en su mayor parte también estatales. Dentro de este esquema, juega un papel importante el fomento de las exportaciones a través de los organismos oficiales.

Finalmente, y respecto de los mecanismos institucionales de promoción de exportaciones de los catorce casos analizados, sólo en el de Ecuador se hace referencia explícita a los mismos, pero debe señalarse que la mayoría de los restantes cuenta con organismos especializados cuya misión permanente es la promoción.

b) *Políticas con relación a las importaciones*

Las políticas que afectan el nivel y composición de las importaciones guardan relación con la estrategia de desarrollo adoptadas por los países, y donde se notan básicamente tres casos diferenciables.

i) Países que plantean una política de irrestricta apertura externa y sólo desean mantener aquellas actividades que tienen ventajas comparativas de mercado; para lograrlo se preconizan fuertes reducciones arancelarias. Tal es el caso de Chile y, en menor medida, el de Uruguay.

ii) Países que están en una etapa avanzada del proceso de sustitución de importaciones y que la prosiguen con la industria de bienes de capital, así como la de insumos básicos; son los casos de Brasil y México y, en menor escala, de Venezuela y Colombia.

iii) Países que plantean una sustitución de importaciones de industrias de bienes de consumo final, ya que se encuentran en una etapa inicial del proceso de sustitución; son entre otros, los casos del Paraguay, El Salvador y Nicaragua.

Como instrumentos a utilizar para dichas políticas, se mencionan, además del arancel aduanero, incentivos fiscales y crediticios selectivos para las inversiones en sectores que sustituyan importaciones. Con relación a la política arancelaria, de los catorce casos analizados, en cuatro no hay en el plan referencia a la misma,⁵ en un país (Chile) se anuncia que no habrá cambios pues ya se llegó a un arancel uniforme de 10%, y seis países hay que anuncian que se efectuarán diversos ajustes a los aranceles, sobre todo para reducirlos de manera selectiva.⁶ En los dos casos restantes (México y Ecuador), se expresa que el arancel será el principal instrumento para el control de importaciones (México) y que se aplicará el arancel externo común del Pacto Andino (Ecuador). En los países que anuncian una revisión para rebajar los aranceles, la misma parece condicionada a diversos factores: disponibilidad de divisas (Brasil), o niveles de sobreprotección o protección redundante (Costa Rica). En el caso del Uruguay, si bien teóricamente adhiere a la reducción arancelaria, en la práctica se plantea estudiar el nivel de los rebajados en 1979.

En general no se consideran otros posibles instrumentos de la política de sustitución de importaciones.

c) *Políticas sobre el ingreso de capitales*

Es éste un aspecto crucial en todas las estrategias de crecimiento, ya que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aspiran a lograr aportes de capital externo como un complemento del ahorro interno. En algunos de los planes analizados (Brasil, Nicaragua) no se advierte una referencia explícita al respecto. En el resto de los casos se plantean diversas políticas, con un grado bastante alto de generalidad. En seis de los países estudiados, se plantea estimular la entrada de capitales (Argentina, México, Paraguay, Jamaica, El Salvador, Costa Rica), en tanto que en los otros se señalan una diversidad de objetivos: mayor integración al mercado internacional de capitales (Chile), y mantener el nivel de endeudamiento y/o mejorar las condiciones relativas en materia de plazos y tasas de interés (Uruguay, Ecuador, Perú, Venezuela).

Con relación a los mecanismos para obtener estos objetivos, en los planes se enuncian dos tipos generales de medidas: regulación de la inversión extranjera directa y de los créditos externos. Con respecto a la inversión extranjera, en ocho de los catorce casos analizados no hay referencias explícitas a la política a seguir con la inversión extranjera directa. En los planes donde se la menciona, como en los de México y Venezuela, hay algunos criterios generales enunciados: que el tratamiento a la inversión extranjera debe ser selectivo y que será bienvenida en aquellos casos que aporte tecnología o *know-how* empresarial. Por su parte, Uruguay y Jamaica se plantean liberalizar algunas normas con respecto a la inversión extranjera; Ecuador, brindarle el mismo tratamiento que se le dará en los países del Pacto Andino; y Chile, otorgarle el mismo tratamiento que a los inversionistas locales.

En ninguno de los planes se analizan los mecanismos institucionales o legales mediante los cuales se llevará a cabo la política a seguir con la inversión extranjera.

⁵Son Nicaragua, Jamaica, El Salvador y Cuba.

⁶Son Argentina, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Brasil y Perú.

Acerca del ingreso de capitales a través de créditos externos y de las políticas de endeudamiento, hay varios países en cuyos planes no aparece una referencia explícita a la regulación de los créditos externos o al endeudamiento (Argentina, México, Chile, Perú, El Salvador). En los planes de otros países se plantea como necesario el control del nivel de la deuda o del perfil de la misma; en función de la dificultosa situación de divisas presente en dichos países durante los períodos de preparación del plan (Brasil, Costa Rica, Venezuela, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Ecuador, Uruguay). En la mayor parte de los planes, sin embargo, no se nota previsión alguna acerca de la magnitud del endeudamiento externo al que efectivamente llegaron los países en 1980 y 1981.

Para obtener las publicaciones del ILPES pídaselas o solicite información a:

**Unidad de Distribución, Servicio de
Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago de Chile**

EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se creó en 1962 como un organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En enero de 1976 el Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, teniendo en cuenta la valiosa contribución que había significado el funcionamiento del ILPES para la región, resolvió que éste se transformara en una institución permanente, con identidad propia dentro del sistema de la CEPAL.

ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones, que abarcan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. La mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible —y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos— con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión. Así ha ocurrido en varias ocasiones dando lugar a publicaciones de mayor envergadura que forman la serie de Textos del Instituto.

En consecuencia, estos cuadernos se presentan al público con conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.