

INT ILPES
EC 15

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA *



NACIONES
UNIDAS

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL
I L P E S



ORGANISMOS DE
PLANIFICACION
DE AMERICA
LATINA

BOLETIN
DE
PLANIFICACION 3

Marzo 1978
Año 2

- Experiencia en desarrollo regional y urbano en Venezuela.
- La economía de Jamaica: problemas, política y planificación.
- Profesor Wassilly Leontief: Planificación económica nacional: métodos y problemas.
- Evolución y perspectivas de la planificación en El Salvador.

*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.



BOLETIN DE PLANIFICACION



112200006

Boletín de Planificación, N° 3
1978 C.1

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
EXPERIENCIA EN DESARROLLO REGIONAL Y URBANO EN VENEZUELA	1
I. EL DESEQUILIBRIO REGIONAL	1
II. EL PROCESO DE PLANIFICACION REGIONAL	6
III. DESARROLLO URBANO Y LOCAL	19
IV. DESARROLLO DE AREAS FRONTERIZAS	21
V. PROBLEMATICA ACTUAL	23
VI. CONCLUSION	26
LA ECONOMIA DE JAMAICA: PROBLEMAS, POLITICA Y PLANIFICACION	31
PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL: METODOS Y PROBLEMAS	47
EVOLUCION Y EXPERIENCIAS DE LA PLANIFICACION EN EL SALVADOR	56
I. ETAPAS DE POLITICA ECONOMICO-SOCIAL	57
II. FORMULACION, APROBACION Y EJECUCION DE PLANES	64
III. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, 1973-1977	66
IV. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	72
V. PRINCIPALES ORGANOS DE DECISION POLITICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION	74
VI. EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION EN EL SALVADOR .	75

PRESENTACION

Este número del Boletín incluye las experiencias recientes de planificación de tres países de la Región: Venezuela, Jamaica y El Salvador.

El trabajo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela, "Experiencia en desarrollo regional y urbano en Venezuela", se inicia con una presentación de los problemas provocados por el desequilibrio regional. A continuación aborda el proceso de planificación regional y el desarrollo urbano y local para terminar con la presentación de la situación actual y las conclusiones.

La documentada y franca presentación de la experiencia venezolana aportará, sin lugar a dudas, valiosos antecedentes a quienes están enfrentados al desafío de la planificación del desarrollo regional y viviendo sus propias realidades.

El estudio preparado por la Agencia Nacional de Planificación de Jamaica; "La economía de Jamaica, problemas, política y planificación"; incluye, en una apretada pero rica exposición, los antecedentes de la economía de este país del Caribe y una presentación de los esfuerzos que el Gobierno está realizando en la aplicación de la planificación como instrumento para lograr mejores niveles de desarrollo.

El trabajo "Evolución y experiencias de la planificación en El Salvador" preparado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, presenta la evolución de la planificación y los positivos resultados que se han ido logrando con la formulación y puesta en marcha de sucesivos planes de desarrollo.

Los estudios preparados por estos tres países, aportan novedosos antecedentes para el conocimiento de la realidad de la planificación de América Latina, cumpliéndose así con uno de los objetivos principales del Sistema de Cooperación y Coordinación entre los Organismos de Planificación.

Se incluye además en este Boletín y gracias a la autorización de la New York University Press, un sugerente artículo del Premio Nobel de Economía, Profesor Wassily Leontief. La publicación en el Boletín N° 2 del artículo sobre "La planificación económica nacional: el pro y el contra", que recoge diversos puntos de vista sobre la planificación en los Estados Unidos fue acogida con gran interés por los lectores. El Profesor Leontieff incorpora como contribución al debate, el concepto de "planificación optativa", que desarrolla en su artículo "Planificación económica nacional: métodos y problemas".

La aparición del petróleo y el posterior desarrollo del sector manufacturero sustitutivo de importaciones, operan de forma tal que del sector agrícola comienzan a emigrar contingentes crecientes de mano de obra, básicamente por permanecer los obstáculos estructurales en ese sector y sobre todo, por la aparición de nuevas actividades no agrícolas que presentan mejores rendimientos, en cuanto a la rentabilidad de la inversión. De esta manera se inicia un éxodo rural-urbano que se va a detener en las ciudades beneficiadas por la localización de la actividad pública, comercial y de servicios, vale decir Caracas y en menor medida Maracaibo.

Por otro lado, el ingreso de los recursos provenientes de la actividad petrolera y la consolidación del estado central, inician un proceso de fomento de mercados urbanos, gestado como consecuencia de la puesta en circulación de los recursos petroleros, gran parte de los cuales se canalizan a través de la construcción de obras públicas y del pago de sueldos al aparato burocrático que se empieza a desarrollar.

De esta manera, a finales de la década del cincuenta, existe en Venezuela una situación de clara primacía urbana, ejercida por Caracas, con la presencia además, de algunos centros, que con un tamaño menor conforman el panorama urbano (Maracaibo, Barquisimeto, Valencia).

Al comenzar la década del sesenta el crecimiento de la industria manufacturera, sustitutiva de importaciones, provoca cierto cambio cualitativo en el componente de los flujos de bienes provenientes del resto del mundo, de forma tal que los productos finales que se importaban comienzan a ser sustituidos por producción nacional, tiende a revalorizar los centros urbanos ya establecidos en las cercanías de los puertos y que además contaban con economías externas mínimas.

Por otro lado, el modelo sustitutivo no implica la incorporación de grandes áreas del territorio al crecimiento económico, sino que por el contrario se localiza en puntos muy específicos del espacio (Caracas), ya que no plantea el uso de los recursos naturales de que dispone el país, sino que básicamente depende de la corriente de bienes que le es suministrada desde el exterior.

Esta situación provoca a su vez que las decisiones estatales en materia de construcción de infraestructura y capital social básico, estén orientadas hacia las zonas donde se ha localizado la actividad industrial, comercial y de servicios en general, y por ende gran parte de la población.

La confluencia de los aspectos antes mencionados conlleva a un proceso de metropolitanización, que posee la peculiaridad de ser acumulativo, máxime cuando no se promueve el desarrollo de la periferia, sino que por el contrario se produce un flujo continuo de excedentes desde esta parte del país hacia el centro dominante (Caracas), vía traslado de recursos financieros, vía inversiones urbanas (industriales e inmobiliarias).

Es así como el modelo de sustitución de importaciones no modifica el esquema urbano, sino que por el contrario lo refuerza de forma tal que la brecha entre las ciudades y el campo se ensancha de una manera impresionante.

La extensión territorial del subespacio desarrollado se da aquí por congestión, del centro concentrador, por lo que la tendencia consiste en la ampliación gradual de la metrópolis nacional, que ha llegado hoy a la conformación del eje conurbano Caracas, Maracay, Valencia, Puerto Cabello.

De esta manera, nos encontramos con un eje urbano-industrial donde se concentran la actividad industrial y la mayor parte de la población del país, constituyendo un área que presenta un rápido crecimiento. Por otro lado, una gran parte del territorio nacional se encuentra sumida en una situación de relativo atraso y en algunos casos existen zonas no incorporadas al espacio económico activo en el que se desenvuelve la economía nacional. Sin embargo, hay excepciones, como son los casos de Ciudad Guayana y Maracaibo, que constituyen espacios geográficos donde se ha concentrado por excelencia la actividad extractiva y procesamiento de recursos naturales no renovables, y algunos otros puntos menos importantes del territorio, donde se localiza alguna actividad productiva de tipo enclave espacial o donde se desarrolla alguna actividad ligada a la administración pública, elemento que en una gran mayoría de casos explica la existencia de muchos centros urbanos menores.

2. La concentración económica

En este sentido, comenzaremos por analizar la distribución geográfica del Producto Territorial Bruto, la cual presenta la siguiente distribución: el 75 por ciento de la generación del P.T.B. (sin incluir el producto generado por la extracción petrolera y de mineral de hierro), se localiza en el centro norte del país, que a su vez representa un porcentaje mínimo del territorio nacional; el resto de las regiones sólo concentra el 25 por ciento del Producto Territorial Bruto, excluidos petróleo y hierro.

La concentración de P.T.B. implica a su vez la concentración de la población ocupada a nivel regional, el 43.0 por ciento de la población ocupada del país se encuentra ubicado en el área centro norte mientras que el resto se encuentra disperso entre las regiones restantes del territorio nacional.

Algunos indicadores regionales referidos a la industria manufacturera, arrojan la siguiente situación: aproximadamente el 69 por ciento de los establecimientos manufactureros están localizados en el área centro norte, en esta misma zona se genera aproximadamente el 58 por ciento del valor de la producción industrial y el 69 por ciento del valor agregado manufacturero. Esta concentración en el espacio, en términos relativos, es indicador de los profundos contrastes, en cuanto a crecimiento económico, que pueden observarse en las diferentes zonas del territorio.

La localización espacial de los institutos financieros presenta también la misma concentración espacial-regional. La banca comercial e hipotecaria tiene localizadas sus oficinas principales en el área centro norte en un 68 y 62 por ciento respectivamente. Otro tanto ocurre con las oficinas sucursales y agencias, y en especial con estas últimas que están localizadas en el área mencionada en un 83 y 63 por ciento para la banca hipotecaria y comercial respectivamente. Este indicador es bastante revelador, no sólo porque expresa la concentración de la actividad económica, sino porque señala a el área centro-norte como el centro de toma de decisiones, al menos en el manejo de los recursos que se canalizan por el sistema bancario nacional. Esto se corrobora observando la distribución espacial de las inversiones y colocaciones, así como de los depósitos, tanto públicos como privados; en la banca comercial, para el segundo semestre de 1975, del total de inversiones y colocaciones de dicha banca, el 81 por ciento se localiza en el área centro-norte. Con respecto a los depósitos se presenta una concentración similar a la ya mencionada en cuanto a las inversiones y colocaciones; sólo que para esta variable el grado de concentración relativa para el área centro-norte es de menor cuantía, lo cual puede indicar, aunque no de una manera directa, que hay una transferencia de recursos del resto de las regiones al eje concentrador.

3. Efectos de la concentración económica

El proceso de concentración económica, produce una serie de efectos que se manifiestan en desequilibrios regionales en cuanto a distribución de la población, al ingreso familiar, a la inversión pública en infraestructura (vialidad, edificios, recursos hidráulicos, etc.); en salud, educación, vivienda, valor de la construcción pública, etc.

Los indicadores demográficos muestran una tendencia histórica de concentración progresiva, primero en Caracas y en los últimos 15 años a nivel de todo el Eje Puerto Cabello-La Guaira. Para 1971 en este Eje se concentraba el 37 por ciento de la población nacional.

Los indicadores de salud también revelan fuertes disparidades entre las regiones; para 1974 en el área centro norte existían 3.9 camas por cada 1 000 habitantes, en ninguna otra región se llega a la cifra de 3 camas por cada 1 000 habitantes. Otro tanto puede decirse en cuanto al número de médicos por cada 1 000 habitantes, el área centro-norte registra 1.6 médicos por cada millar de personas, mientras que en el resto de las regiones la magnitud de este indicador no llega a alcanzar el valor 1.

En cuanto a equipamiento educacional, a pesar de que en el área centro-norte se localiza el 37 por ciento de la población, se concentra a su vez el 41 por ciento de los establecimientos de educación media y el 45 por ciento de la educación superior, la participación del resto de las regiones está muy por debajo del indicador correspondiente a la citada región.

Este conjunto de indicadores muestra una situación clara de disparidades interregionales, producto de un largo proceso evolutivo, que ha conllevado, dada las características inherentes a cada etapa del modelo de crecimiento seguido, a la situación de alta concentración relativa de las actividades económicas y de la población. En este sentido, los comentarios siguientes, referidos al proceso de planificación del desarrollo regional en Venezuela, para ser comprendidos en toda su plenitud, deben considerarse sobre la base de la conformación de la realidad en la cual tal proceso se lleva a cabo.

II. EL PROCESO DE PLANIFICACION REGIONAL

1. Antecedentes

Las primeras experiencias de planificación en Venezuela estuvieron caracterizadas por tener un enfoque con marcado acento económico, sin tomar en cuenta su dimensión espacial. Posteriormente, en los años 1969 y 1970 se incorporó a la elaboración de los planes un enfoque regional y espacial al tratamiento de los problemas del desarrollo, debido a la insuficiencia demostrada por los enfoques anteriores. Este nuevo enfoque no sustituye a los demás sino que los complementa y es consecuencia lógica del propio desarrollo del proceso de planificación.

Aún cuando en Venezuela existieron intentos de planificación anteriores a la década del cincuenta, orientados hacia aspectos urbanos, vialidad, electrificación y otros, ésta no queda institucionalizada sino hasta diciembre de 1958 cuando se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), mediante Decreto N° 492 de ese año. En este Decreto se establece como competencia de dicha Oficina, la proposición de los lineamientos generales de la planificación que se hiciera en escala regional y urbanística a través de los respectivos organismos de planificación. Esto constituye el punto de partida del proceso de planificación regional que comprende casi toda la década del sesenta.

A partir de 1960 comenzaron a crearse en el país organismos regionales, estatales y municipales con estructuras administrativas que fueron reflejo de las respectivas zonas.

Esta primera etapa se caracterizó por un primer intento de definición de una estrategia global de desarrollo regional y por una gran diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica de los entes creados.

La Corporación Venezolana de Guayana (CVG) se creó por Decreto N° 430 del 29 de diciembre de 1960, como Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República, con el objeto de promover el desarrollo de Guayana.

La creación de esta Corporación motivó, en otras regiones, el surgimiento de organismos orientados hacia el desarrollo regional.

En efecto, en 1964 se crea la Corporación de Los Andes (CORPOANDES); en el mismo año y por Decreto del Gobernador del Estado Zulia, se crea el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN), el que contó con la colaboración de CORDIPLAN, con quien estuvo vinculado desde el comienzo.

También fueron creadas la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO), el 29 de octubre de 1964 y la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (NORORIENTE) el 26 de marzo de 1966.

La promulgación del Decreto N° 72, el 11 de junio de 1969, por medio del cual se institucionaliza el proceso de desarrollo regional, viene a reforzar la planificación regional del desarrollo, en el marco de la planificación nacional, en la consecución de tres objetivos considerados fundamentales: la regionalización del desarrollo, la incorporación de la planificación regional y el logro de una mayor participación de la población en la solución de los problemas del desarrollo.

El Decreto N° 72 contiene tres aspectos que eran de fundamental importancia: una delimitación de regiones administrativas, la denominación y descripción funcional de los organismos de planificación regional, dentro de un esquema integral; y las disposiciones tendientes a la descentralización del poder de decisión, en sus formulaciones preliminares.

La regionalización contenida en ese Decreto fue concebida desde el principio como susceptible a ser modificada por el Ejecutivo Nacional de acuerdo a los resultados de la experiencia y las necesidades futuras del país.

En cuanto a la organización institucional estaba previsto que en cada una de las regiones funcionaría una Oficina de Coordinación y Planificación dependiente de CORDIPLAN. Las funciones asignadas eran de planificación y promoción de la planificación regional, así como también auxiliar al Ejecutivo Nacional en el control de ejecución del Plan de la Nación, promover la coordinación de actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado entre sí y con los Gobiernos Estatales y Municipales.

Además, se contemplaba en cada región, un Comité Regional de Coordinación integrado por los Gobernadores y Jefes de los Servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúen en la región, y por el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, quien actuará como Secretario Ejecutivo. Sus funciones eran, elaborar una vez promulgada la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, un programa anual de coordinación que contemplara un cronograma de las principales actividades de cada organismo.

A su vez, un Consejo Regional de Desarrollo, de carácter consultivo integrado por los miembros del Comité Regional de Coordinación y los Presidentes de las Asambleas Legislativas, tres representantes de los sectores culturales especialmente de las universidades, tres representantes de los Colegios Profesionales, cinco representantes del sector laboral urbano campesino. El Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de Desarrollo sería el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región. Este Consejo debía reunirse por lo menos una vez al año y tenía como atribuciones, proponer políticas económicas y sociales para la región y sugerir estudios regionales de acuerdo a los lineamientos de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

En ese mismo Decreto se estableció que en el lapso comprendido entre la fecha del Decreto y el 1° de enero de 1970, las distintas administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado debían adaptarse gradualmente a la nueva regionalización.

En el mismo año se creó la Comisión para el Desarrollo de la región Sur de Venezuela (CODESUR) y la Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) y la región Nor-Oriental, surge la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA) y las funciones de planificación se encomiendan al Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN), asimismo el Decreto ratifica a la Corporación de Los Andes y a la de Guayana, las funciones de planificación que ya les habían sido asignadas por sus instrumentos legales respectivos y se crea la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE). En 1972 se promulga la ley que crea la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE).

El sistema de regionalización antes descrito tuvo como base la incorporación de diferentes criterios de regionalización tales como político-territoriales administrativos, económicos, geográficos, históricos, así como también las disposiciones establecidas en los estatutos de los organismos regionales ya creados.

Posteriormente y como resultado de la implementación y de una amplia consulta entre los distintos organismos y autoridades de la Administración Pública Nacional y Regional, que tenían participación en el proceso de regionalización, se concluye que era necesario modificar el Decreto N° 72. Así aparece el Decreto N° 929 del 5 de abril de 1972 que incluye, según su exposición de motivos, las siguientes modificaciones al anterior Decreto, la adaptación de la división regional definida en el Decreto N° 72 a los cambios surgidos con motivo de la sanción de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental, que incorporó todo el Estado Portuguesa a dicha región; la creación de un Comité Regional de Gobierno, integrado por los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales que conforman cada región, con el objeto de incorporar - de manera activa y responsable - las

máximas autoridades político-administrativas de las regiones a la dirección y coordinación del proceso; la sustitución de los Comités Regionales de Coordinación por Comités Sectoriales Regionales de Coordinación, reduciendo así el número de participantes en ellos, con el fin de lograr un grado de operatividad que los primeros difícilmente podrían alcanzar debido al gran número de sus miembros; la reducción del número de representantes de la mayoría de los organismos que integran los Consejos Regionales de Desarrollo con el objeto también de facilitar su funcionamiento; el establecimiento de normas que consagren la realización de las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales a los fines de la consideración de materias directamente relacionadas con el desarrollo regional, fijándose su reunión por lo menos una vez cada año - en el primer semestre - para asegurar que las recomendaciones de las mismas pueden ser tomadas en cuenta en los planes y presupuestos anuales. La creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional con el objeto de disponer de un órgano consultivo a nivel nacional calificado para conocer la situación económica y social de las diversas regiones y de los planes de desarrollo de las mismas, así como verificar su armonización, proponer, a través de los canales que se le señale, políticas económicas y sociales con carácter nacional relativas al desarrollo regional, sugerir estudios al respecto y promover, a nivel de las distintas organizaciones probadas, la adopción de la división regional establecida en el Decreto.

Se establecen también, al modificar el Decreto N° 72 las formas a través de las cuales los diversos organismos de la administración pública nacional han de proceder a la descentralización y desconcentración de las actividades que realizan cuando ello no sea contrario a la naturaleza del servicio que prestan, señalándose que a tal efecto deberá ser utilizado el Reglamento sobre Delegación de firmas de los Ministros.

Se incluyen, por último, algunas disposiciones mediante las cuales se fijan orientaciones acerca de la distribución de las responsabilidades del financiamiento de los proyectos y de las actividades económicas promovidos y realizados a nivel regional, entre los diversos organismos nacionales y regionales, actualmente con competencia en esta materia.

2. La planificación regional en el V Plan de la Nación

Si bien los objetivos del desarrollo regional y espacial sólo tienen sentido al considerarlos dentro de una visión de largo plazo, ya que su consecución se logra a través de un período de maduración que rebasa la vigencia de un plan a mediano plazo, es importante destacar lo que ha sucedido en materia de organización y planificación para el desarrollo regional y espacial en los últimos tres años, ya que en éstos se han dado pasos firmes y de considerable importancia que han quedado incorporados al cuerpo del V Plan de la Nación como objetivos prioritarios para el Gobierno Nacional.

En este sentido, se establecen como metas a ser alcanzadas y promovidas durante la vigencia del plan, las siguientes:

- a) Reducir las disparidades interregionales e interurbanas en la distribución espacial de la población y de la actividad económica y en los niveles de crecimiento económico y de bienestar.
- b) Propiciar la conformación de un patrón más racional de organización del espacio nacional, a través de un eficiente sistema jerarquizado de ciudades y sus áreas de influencia.
- c) Mejorar la integración de las economías regionales y urbanas entre sí y atenuar su dependencia del centro.
- d) Fortalecer las economías urbanas de la "periferia" nacional, a través de un racional aprovechamiento de los recursos naturales localizados en sus áreas de influencia.
- e) Atenuar la desigualdad en los niveles y oportunidades de empleo existentes en las diferentes ciudades y regiones del país.
- f) Propiciar una más racional y justa distribución de los recursos productivos y de los frutos del desarrollo a lo largo del territorio nacional.
- g) Propiciar un medio ambiente adecuado para la población urbana y rural, cónsono con el nivel de desarrollo que vive el país, el cual debe reflejarse en una mejora de la calidad de la vida de sus habitantes.

Para el logro de estos objetivos se han establecido medidas de estrategia que incorporan el enfoque regional-espacial y que a la vez consideran los aspectos económicos, físicos y sociales.

Los elementos que caracterizan estas estrategias son los siguientes:

- a) La promoción de la desconcentración de la actividad económica.
- b) La conformación y fortalecimiento de metrópolis regionales y el acondicionamiento de centros de desconcentración económica en el interior del país, para que difundan efectos dinamizadores hacia sus áreas de influencia inmediatas.
- c) La orientación de inversiones en infraestructura y equipamiento bajo un enfoque coherente con los objetivos en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio, que se ha trazado el Gobierno Nacional, tomando en cuenta específicamente el grado de interrelación entre los centros urbanos, y sobre todo aquellos que sean calificados como prioritarios para la desconcentración.

d) Promoción de las actividades económicas que tengan un carácter dinámico en cada región, a través de la concesión de incentivos adecuados, tanto fiscales, financieros y de infraestructura y equipamiento.

En cuanto a la implementación de las estrategias formuladas en el V Plan de la Nación, en lo que se refiere a los aspectos espaciales y regionales, cabe mencionar, por su relevante importancia, la Política de Desconcentración Económica y la de Desarrollo Regional.

En lo que se refiere a la Política de Desconcentración Económica, ésta constituye un elemento fundamental para el logro de los objetivos regionales y espaciales trazados. A través de esta política se promueve la localización de nuevas actividades económicas y la relocalización, de aquellas que no se justifiquen en el eje concentrador. Las medidas e instrumentos que han sido formulados y creados hasta el momento, en apoyo a esa política, son las siguientes:

a) Creación por Decreto Presidencial de una Comisión de Desconcentración Industrial, en la cual están representados los sectores público y privado, al igual que el sector laboral, que tiene como función primordial, coordinar la definición de las medidas a tomar para la instrumentación de la política de desconcentración.

b) Definición de las actividades industriales que por sus características no justifican su localización en el área metropolitana de Caracas, y establecimiento de los lapsos en que las industrias afectadas deben trasladarse hacia otras áreas del país.

Asimismo, fueron determinadas las pequeñas y medianas empresas que podrán seguir funcionando en Caracas. A estos efectos fue promulgado el Decreto Presidencial N° 1478 del 23 de marzo de 1976.

e) División del país a los efectos de la política de desconcentración económica en cuatro áreas (las cuales fueron identificadas con las letras A, B, C y D), que comprenden las siguientes secciones del territorio: Area "A" integrada por el Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios Carrizal, Cecilio Acosta, Los Teques, San Antonio y San Pedro, del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda.

Area "B" comprende el Estado Carabobo, el Estado Aragua, el resto del Estado Miranda, el Distrito Falcón el Estado Cojedes y el Distrito Nirgua del Estado Yaracuy.

Area "C" comprende el resto del territorio nacional, excepto los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro y los Distritos Cedeño, Roscio y Sucre del Estado Bolívar, los cuales conforman el Area "D".

La definición de estas Areas tienen fundamental importancia sobre todo a los efectos de la aplicación de los incentivos y desincentivos para la promoción de la desconcentración económica y el desarrollo regional.

Es de notar que esta división del territorio para efectos de la regionalización ha sido institucionalizada a través del Decreto N° 1.477 del 23 de marzo de 1976.

d) Considerando que si se quieren obtener resultados más o menos inmediatos en la implementación de la política de desconcentración, es necesario no dispersar en el corto y mediano plazo los esfuerzos de inversión, y teniendo en cuenta la trascendental importancia que juegan las economías de aglomeración y el capital social básico para la localización eficiente de la población y las actividades económicas, han sido definidos 30 centros urbanos con carácter prioritario para la implementación de la desconcentración de acuerdo a criterios definidos en estudios de investigación realizados a tal efecto. Estas ciudades son aquellas que dada su actual importancia y las funciones que cumplen, así como la dotación de servicios e infraestructura social y productiva con que cuentan permiten, en un corto y mediano plazo, recibir nuevas actividades de producción de bienes y servicios. En este mismo sentido, fueron determinados 5 centros regionales prioritarios entre los 30 ya mencionados, los cuales son los que se presentan como centros de desconcentración inmediatos, y son los siguientes:

- Barcelona-Puerto-La Cruz-Cumaná
- Barquisimeto
- Maracaibo-Costa Oriental del Lago
- San Cristóbal-San Antonio-La Fría
- Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana

e) Además han sido establecidos, en el Decreto N° 1.477, un conjunto de incentivos financieros, fiscales y de equipamiento físico en apoyo a esta política de desconcentración económica.

Es de hacer notar que a los efectos de la aplicación de los incentivos para la promoción de la desconcentración económica, el Area "B" se subdividió en dos subáreas:

- i. El Eje Puerto Cabello-Tejerías, integrada por los centros poblados que constituyen los conglomerados industriales de la zona: Puerto Cabello, Morón, Valencia, Guacara, Mariaca, Maracay, Turmero, Cagua, La Victoria, El Consejo y Tejerías.

- ii. El área marginal del Area "B" que comprende el resto del Area "B" y que constituye una sección del territorio que no presenta ningún grado considerable de desarrollo, pero que conforma la zona de expansión natural del eje concentrador Puerto Cabello-La Guaira.

En cuanto a los incentivos financieros, se establecieron los siguientes:

- Créditos para reubicación de pequeñas y medianas industrias de abastecimiento y servicio regular a la población en el Area "A".
- Para el Area "B" (Eje Puerto Cabello-Tejerías) se otorgará financiamiento a nuevas industrias que se definan como de interés prioritario para el Estado, y también se podrá otorgar financiamiento para la expansión de las empresas instaladas.
- En el Area "B" Marginal, tendrán derecho a financiamiento las nuevas industrias cuya localización se justifique en esta Area; las agroindustriales, las industrias de abastecimiento y servicio regular a la población y las industrias de materiales para la construcción. Asimismo, se podrá otorgar créditos a las industrias instaladas.
- En el Area "C" y "D" se concederá financiamiento para la instalación de nuevas industrias y la expansión de industrias instaladas.

Los organismos financieros del Estado otorgarán financiamiento para los gastos inherentes al traslado de las industrias hacia el interior del país, en condiciones de intereses y plazos que no causen perjuicio a las empresas que se reubiquen.

En relación a los incentivos fiscales, se otorgará exoneración del Impuesto sobre la Renta en forma total, parcial o de acuerdo a la escala que para ello se establece a través de una resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento, a aquellas industrias que:

- a) Se encuentran establecidas o aquellas nuevas que se localicen en las Areas "C" y "D".
- b) Las que se trasladen desde el Area "A" hacia las Areas "B" Marginal, "C" y "D"; y
- c) Aquellas nuevas industrias o ampliación de las ya establecidas que se ubiquen en el Area "B" Marginal, se exonerarán del Impuesto sobre la Renta en la mitad de los porcentajes que se otorguen para el Area "C".

Los resultados obtenidos para 1976 en la implementación de la política de desconcentración económica se pueden observar a través del análisis de algunos indicadores, entre los cuales mencionaremos los siguientes:

- i. De un total de 123 programas de traslados presentados, han sido aprobados por el Ministerio de Fomento 98 programas que constituyen una inversión de 701 millones de bolívares y que requieren financiamiento por 330 millones de bolívares para trasladarse al interior del país. Los 98 programas de traslados aprobados representarán ocupación para 6.926 personas en las zonas de desconcentración. Estos programas han orientado su localización hacia las áreas de desconcentración en la forma siguiente: Area "B" (24 por ciento); Area "B" Marginal (53 por ciento); Area "C" (17 por ciento); y sin definir localización (6 por ciento).
- ii. De los 616 nuevos proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento durante el año 1976, están dirigidos en su mayoría a la provincia venezolana (62 por ciento) y los restantes a la región Centro-Norte Costera.
- iii. En relación a los incentivos financieros, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA), está adelantando su programa de financiamiento en función de la política de desconcentración económica, al dirigir la mayoría de sus créditos a las áreas periféricas del país. En este sentido, de los últimos 209 créditos aprobados por CORPOINDUSTRIA para 1976, le correspondió a la región Centro-Norte Costera el 27.75 por ciento del número total concedido, mientras que el 72.25 por ciento se le concedió al resto de las regiones, es decir, a las zonas de desconcentración, lo que significa que para estas áreas, en términos de montos, que el de financiamiento otorgado alcanzó el 70 por ciento, mientras que la región Centro-Norte Costera recibió el 30 por ciento; generando empleo en el primer caso del orden de las 4.300 personas y en el segundo caso, en el orden de las 1.500 personas.

En lo que se refiere a política de desarrollo regional, dentro del V Plan de la Nación, se han adoptado un conjunto de decisiones tendientes a promover el progreso de la provincia venezolana, que están íntimamente ligadas al resto de medidas y propuestas que en materia de ordenamiento del territorio han sido realizadas en otras instancias y en especial con la política, ya comentada, de desconcentración económica.

Es necesario acotar que en materia de promoción y planificación del desarrollo regional, hemos tomado muy en cuenta las políticas nacionales formuladas a nivel de los diferentes sectores productivos y en especial las relacionadas con el desarrollo acelerado de la industria básica. En este sentido, se destacan la

región Guayana donde se desarrolla un importante programa industrial (siderúrgico y aluminio) y energético y la región Zuliana, dado los proyectos de utilización de carbón y siderúrgico, además de la expansión y mantenimiento de las actividades que allí están localizadas relacionadas con el procesamiento de hidrocarburos.

Sin embargo, es de destacar que en su conjunto, las inversiones con destino a la provincia, significan un viraje importante en la asignación de recursos con respecto a la tendencia histórica de concentrar una parte significativa de la inversión en el Eje Puerto Cabello-La Guaira. Por ello puede decirse, que en su totalidad las regiones periféricas recibirán un fuerte impulso. El mismo estará orientado a buscar el desarrollo de cada región sobre la base de las ventajas comparativas que en cada una de ellas existen con respecto a actividades productivas determinadas, de manera que pueda integrarse funcionalmente el territorio y extender el espacio económico de una manera ordenada y eficiente.

Por otra parte, y en función de la promoción del desarrollo regional y como consecuencia de la política propuesta en el marco del V Plan de la Nación, fue creado en 1976 el Fondo de las Corporaciones Regionales administrado por CORDIPLAN, que está destinado a financiar proyectos de preinversión y que es utilizado exclusivamente por los organismos regionales de promoción y desarrollo; la creación de este Fondo ha permitido racionalizar y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos asignados a los organismos regionales.

3. Ley orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional

Otro instrumento de fundamental importancia para la coordinación de las inversiones públicas a nivel regional, lo constituye la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional.

El Artículo 229 de la Constitución Nacional establece que la Ley de Presupuesto debe contener una partida conocida con el nombre de Situado Constitucional que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, la cual no podrá ser menor del 15 por ciento del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y que debe ser repartida el 30 por ciento por partes iguales y el 70 por ciento restante de acuerdo a la población de cada entidad federal según los resultados del último censo de población.

Al incrementarse notablemente en 1974 los ingresos fiscales provenientes de la explotación petrolera y de acuerdo a la experiencia positiva de disposiciones de coordinación del Situado, contenida en la parte general de las Leyes de Presupuesto en años anteriores, el Congreso Nacional aprobó la "Ley Orgánica de

Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional", con el objeto de "..... establecer de manera efectiva, una adecuada y armónica coordinación entre los gastos e inversiones que realice cada año el poder nacional, de conformidad con la correspondiente Ley de Presupuesto, y los que a su vez efectúan las autoridades regionales en sus respectivas jurisdicciones" como lo expresa la exposición de motivos del proyecto elevado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en la mencionada Ley-Orgánica del 31 de julio de 1974 y su posterior reglamentación por el Ejecutivo Nacional, en cada ejercicio fiscal el 50 por ciento del monto de la inversión que le corresponde a cada uno de los Estados, el Distrito Federal y a los Territorios Federales, por concepto de Situado Constitucional, deberán coordinarse con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional (Art. 2 Ley citada), y "la inversión del 50 por ciento del Situado Constitucional, se hará en coordinación con los ejecutivos regionales en términos similares a los previstos en esta Ley para la coordinación de los Situada de los Estados" (Art. 19 Ley citada).

Los programas a ser coordinados son seleccionados y aprobados por una Comisión Interministerial que preside el Ministro de Relaciones Interiores. A dicha Comisión podrán incorporar los Gobernadores respectivos y los Presidentes de las Corporaciones de Desarrollo, o en su defecto, un representante de los organismos regionales de desarrollo respectivo (Art. 3 de la Ley Orgánica), siendo asesorada dicha Comisión Interministerial por el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, de acuerdo con las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica (Art. 7 inc. 9 del Decreto 1.331).

El Gobierno Nacional orienta sus acciones para que el Situado Coordinado se destine en una alta proporción al financiamiento de programas de inversión a ser ejecutados conjuntamente con los organismos nacionales y dejar para los programas ordinarios de las gobernaciones y los organismos nacionales todo lo referente a los programas de servicios que se deriven de los proyectos coordinados.

En términos generales, el V Plan de la Nación establece claras prioridades en cuanto a los programas de inversión pública en los cuales deben coordinarse las Gobernaciones con los Organismos Nacionales.

El 73 por ciento de los programas sujetos a coordinación deberá orientarse a la dotación de infraestructura social, dentro de los cuales adquiere peso fundamental el financiamiento del programa nacional de vivienda incluida la vivienda rural; le siguen los programas de acueductos y cloacas, edificaciones médico-asistenciales y de educación y los programas de equipamiento, dotación y desarrollo de la comunidad en las áreas marginales.

El 15 por ciento de estos programas coordinados con el Poder Nacional corresponderá a la infraestructura de transporte y comunicaciones, especialmente en materia de vialidad urbana y mantenimiento de obras viales.

A su vez el 9 por ciento de dichos programas se dedicará a la dotación conjunta de las vías agrícolas y a los sistemas de riego indispensables para el desenvolvimiento de las regiones de vocación agrícola.

La participación de cada gobernación en la ejecución conjunta de estos programas y en los proyectos específicos que los conforman, así como la magnitud de cada programa dentro del total coordinado dependerá de las necesidades específicas de cada región, de las exigencias de sus propios programas de desarrollo y de la participación que le cabe en el contexto de la estrategia de desarrollo económico y social del país.

4. Nuevo esquema de regionalización

En materia de desarrollo regional, es necesario hacer resaltar los cambios que a nivel institucional han sido efectuados en las áreas referidas a la planificación, coordinación y promoción del desarrollo regional. Estos cambios obedecen primordialmente a dos razones básicas: las limitaciones de la anterior regionalización administrativa y del aparato administrativo, creado a través del Decreto N° 929 de 1972; así como los requerimientos y exigencias del V Plan de la Nación.

En lo que a la nueva regionalización se refiere, ésta modifica los límites regionales pre-existentes, creando las regiones Centro-Norte Costera, la de Los Llanos Centrales y la Insular, suprimiendo las regiones capital y central, y estableciendo cambios en la integración de las regiones Nor-Oriental, de Los Andes, Guayana y Sur.

A nivel del aparato administrativo se hicieron cambios profundos en la forma como estaba organizado y funcionaban los órganos encargados de la promoción, coordinación y planificación del desarrollo regional tanto a nivel local como nacional, así como los mecanismos que garantizan la delegación de decisiones a nivel regional.

Los nuevos organismos creados, relacionados con el desarrollo regional son: a nivel nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional cuyo objeto es promover, coordinar y velar por el cumplimiento, por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo o demás entes de la administración descentralizada, y las empresas del Estado,

de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica. Este Consejo Nacional está integrado por el Jefe de CORDIPLAN, quien lo preside, por un representante del Ministerio de Relaciones Interiores; por los Presidentes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y por el Director General y de Planificación Regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. A nivel regional, fueron creados los Comités Regionales de Desarrollo, uno en cada región, los cuales están integrados por los Gobernadores de las Entidades Federales que forman parte de cada región, y por el Presidente y el Jefe de la Oficina de Planificación, Proyectos y Presupuesto de la Corporación Regional de Desarrollo correspondiente. Estos Comités de Desarrollo están dirigidos fundamentalmente a la coordinación de los programas de desarrollo y de las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional realizados en la Región, así como la coordinación de los programas de desarrollo de las distintas entidades federales que integran la región; asimismo el Comité controlará la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la Región, e implementará el sistema regional de concertación entre los sectores público y privado.

Fueron también redefinidas las funciones de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: estudiar, investigar, planificar, coordinar, controlar, financiar y promover el desarrollo regional; promover, formular y evaluar proyectos para el desarrollo de la región; establecer mecanismos adecuados para evaluar y controlar la ejecución de los proyectos de desarrollo regional y establecer convenios entre ellas y con otros organismos públicos a fin de realizar los estudios y la programación del desarrollo integral de áreas comunes a diferentes regiones, con la previa aprobación y bajo la coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional.

De esta forma, con la actual regionalización administrativa y la nueva organización institucional para el desarrollo regional, se estima que se han superado las limitaciones existentes anteriormente y se considera que constituyen un paso más en el proceso del desarrollo de las diferentes regiones que conforman el país.

III. DESARROLLO URBANO Y LOCAL

Parte fundamental de la estructura espacial venezolana lo constituye el sistema, los procesos de desarrollo y la organización de los centros urbanos. En torno a ellos se concentra la mayor parte de las formas de organización social, política, económica y cultural y convergen los efectos directos e indirectos de las inversiones públicas y en general de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, el manejo racional del espacio urbano constituye uno de los aspectos más conflictivos del desarrollo venezolano. El sistema institucional municipal aparece en la actualidad como uno de los más anacrónicos y contrasta con el dinamismo institucional a otros niveles; el subdesarrollo institucional municipal está creando serias restricciones al desarrollo nacional y se traduce en altos costos sociales para toda la comunidad.

En efecto, el país presenta un importante vacío institucional a nivel local y la ausencia de un sistema adecuado para la organización de los servicios municipales, la planificación urbana y el control del desarrollo urbano.

Estos problemas adquieren mayor magnitud y complejidad en el caso de Caracas, en donde el volumen de población, las limitaciones de tierras planas y la concentración de actividades económicas y político administrativas hacen aún más dramáticas las expresiones y consecuencias del sistema institucional municipal. El problema se ve también agudizado por el hecho de encontrarse el área metropolitana de Caracas dependiendo de jurisdicciones municipales y estatales diferentes, configurándose así en la capital de la República uno de los casos más complejos de vacío administrativo metropolitano y en consecuencia de desarrollo anárquico y conflictivo.

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, actualmente en estudio en el Congreso Nacional, trata de solucionar los problemas más complejos del desarrollo local y ratifica en forma general, el objetivo de evitar que los ingresos del Situado Municipal se despilfarren en gastos burocráticos, lo cual constituye una desviación de su objetivo fundamental, o sea, su aplicación a obras y servicios de positivo interés colectivo, y reconoce el derecho de los centros poblados comprendidos dentro del ámbito municipal a beneficiarse equitativamente de esta inversión.

De otra parte, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, dispone que las Entidades Federales incorporarán, en su Presupuesto una partida, denominada Situado Municipal, no menor del 10 por ciento de la porción del Situado Constitucional para ser distribuida entre los Concejos Municipales (Art. N° 19). Se especifica también que la inversión del 50 por ciento del Situado Municipal, se hará en coordinación con los Ejecutivos regionales en términos similares a los previstos para la coordinación Estados-Nación y con destino a programas de inversión similares a los que realizan los Estados.

Para formular estos programas de inversión el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado establece que se reunirán el Gobernador y los representantes de los Concejos Municipales y organismos regionales de desarrollo, dentro de los primeros meses de cada año a fin de efectuar un examen de las necesidades prioritarias de la colectividad, y cuya proposición servirá de base para que el Gobernador respectivo presente como programas de inversión preferente en la Comisión Interministerial reunida al efecto. Este examen de las necesidades de la colectividad, se solicitará por el Gobernador a los Concejos Municipales, los cuales establecerán las prioridades, alternativas y otra información necesaria acerca de los programas a coordinar. El monto que resulte sujeto a coordinación, lo depositará cada Ejecutivo Regional en una cuenta bancaria especial, que sólo podrá ser movilizada mediante las firmas conjuntas del Gobernador y Presidentes del Concejo Municipal respectivo o los delegados en forma expresa.

IV. DESARROLLO DE AREAS FRONTERIZAS

El problema centro-periferia que se repite en casi todos los países latinoamericanos y las soluciones que cada país concibe para lograr la armonía de su equilibrio espacial, debe establecerse en un marco más amplio que el del desarrollo espacial y regional de cada Nación, es decir, debe verse dentro del marco de la integración latinoamericana y específicamente la integración fronteriza de los países con fronteras comunes.

En el caso de Venezuela, que trata de llegar al desarrollo integral a través del desarrollo espacial, específicamente a través de una política de ordenación del territorio, contempla con gran prioridad la interrelación del ordenamiento territorial de sus áreas fronterizas con los planes y programas que en esa materia adelantan los países vecinos.

Dentro de esta visión racional y moderna del problema debemos enfatizar que por tratarse del desarrollo de áreas fronterizas específicas, el tratamiento del problema compete prioritariamente a la política de ordenación del espacio en su aspecto específico de la ordenación del territorio de áreas.

La planificación, programación e implementación del desarrollo de áreas fronterizas debe plantearse dentro de un marco de ordenación territorial bilateral, en el cual el desarrollo integral del área contemple la racionalización de las actividades económicas, sociales, físicas e institucionales dentro de un espacio ordenado a través del sistema de ciudades, centros poblados urbanos y rurales y sus áreas de influencia.

En este sentido, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la integración y aprovechamiento de mercados de consumo más amplios, el racional aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, técnicos y humanos y la elevación del producto social del área y del nivel de vida de la población, a través de la complementación, integración y cooperación de los sectores productivos y de equipamiento, social y cultural serían criterios guías para proceder a la planificación conjunta del área.

El proceso de planificación del desarrollo de áreas fronterizas, a través de la elaboración bilateral de una política de ordenación del territorio, orientada por los criterios antes mencionados, debe concretarse en programas dirigidos hacia la creación de una base económica complementaria, debidamente apoyadas por la dotación de la infraestructura y el equipamiento necesario y de una política de promoción y estímulos al desarrollo.

El V Plan de la Nación refleja preocupación en torno al desarrollo de las áreas fronterizas y plantea la necesidad de incorporar los recursos humanos y naturales allí existentes, elevar los niveles de vida e intensificar la actividad económica. En tal sentido, el Plan contempla diversos proyectos de desarrollo fronterizo que incluyen la adecuación de la infraestructura física, la promoción de actividades económicas, el establecimiento de centros poblados permanentes, la atención debida a la población indígena, la conservación de suelos y agua en reservas forestales y cuencas altas, formulación de proyectos de desarrollo conjuntamente con los países vecinos, concretando programas de desarrollos conjuntos para las zonas fronterizas de la Guajira, el Estado Táchira, el Arauca, el Estado Bolívar y la frontera marítima con el Caribe.

V. PROBLEMATICA ACTUAL

1. Problemas institucionales y administrativos

a) Regiones sin organismos de promoción y desarrollo regional: El Decreto N° 1.331 ha establecido nueve regiones administrativas como marco institucional para promover el desarrollo regional. De ellas, solamente cinco cuentan con Corporaciones Regionales de Desarrollo encargadas del estudio, planificación y financiamiento del desarrollo en sus áreas de influencia.

Para las restantes regiones, se han previsto mecanismos distintos para el nombramiento de los Secretarios Ejecutivos previstos en el Decreto N° 1.331 y la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional asigne funciones de estudio, evaluación y planificación del desarrollo regional a organismos existentes tales como las universidades.

b) Funcionamiento de los Comités Regionales de Desarrollo: la regionalización adoptada implica generalmente el agrupamiento de varios Estados en una Región, lo que impone superar ciertas dificultades que todavía se observan, para compatibilizar los intereses regionales con los propios de cada uno de los Estados.

c) Regionalización administrativa: también se observa cierta lentitud por parte de los organismos nacionales y sistemas centrales, en efectuar una delegación de decisiones a las regiones, en materias propias del nivel regional y cuya centralización no se justifica.

Con fecha 4 de enero del corriente año, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado el Instructivo N° 27 por el cual se establecen las normas a cumplir por los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás entes de la administración descentralizada, con el objeto de llevar a cabo en forma gradual la desconcentración de la Administración Pública Nacional.

Con el mismo se pretende producir un efecto de acercamiento de la "administración al administrado" además de obtener otras ventajas relevantes como son:

- Agilizar el desenvolvimiento de las administraciones y sistemas centrales ubicadas en Caracas, actualmente ocupadas en problemas de rutina que corresponden a la región.
- Producir un descongestionamiento, por delegación de decisiones a las regiones.

Por dicho Instructivo, se obliga a la Administración Pública a la elaboración de programas que establecen las áreas, actividades y funciones que serán objeto de la delegación hacia las regiones, bajo la coordinación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Además, CORDIPLAN establecerá los esquemas de criterios a ser aplicados para la preparación de dichos programas de desconcentración y presentará el Programa a la consideración y aprobación final del Ciudadano Presidente de la República.

Igualmente le corresponde a CORDIPLAN el control sobre el cumplimiento de los programas presentados, elevando informes sobre su realización y avance al Ciudadano Presidente de la República.

2. Recursos humanos para el proceso de planificación regional

Al problema de los recursos humanos capacitados en técnicas de planificación regional, tanto a nivel de la Oficina Central de Coordinación y Planificación como de las oficinas regionales encargadas de la planificación regional, se le ha concedido en Venezuela una importancia especial, existiendo en la actualidad diversas instituciones que desarrollan programas de formación en el tema.

Los esfuerzos destinados a la formación de recursos humanos en esta especialidad obliga a realizar una evaluación de la labor cumplida, haciendo los correctivos que las circunstancias y diagnósticos aconsejen. Para esta evaluación se llevarán a cabo tareas tales como el inventario de los recursos humanos ya capacitados, instituciones participantes y su coordinación, aprovechamiento y seguimiento de los graduados en esta materia.

3. Proceso de planificación regional-espacial

En lo que al proceso de planificación regional y espacial se refiere, actualmente se enfrentan los siguientes problemas:

a) Dada la reciente incorporación de la variable espacial al proceso de planificación, aún no se ha logrado una total coherencia entre los distintos planes regionales y entre éstos con los planes sectoriales.

b) Se han detectado diferencias metodológicas en el proceso de formulación de los planes regionales, producto especialmente, del desfase en el tiempo con el que se han creado los diferentes organismos para la planificación regional.

c) Derivado de la ya reciente asimilación de la variable espacial en la formulación de los planes, no se cuenta actualmente con una base estadística adecuada para la planificación regional y espacial.

En función de estos problemas, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), conjuntamente con los organismos de carácter regional, se abocan a la formulación de una estrategia de ordenamiento espacial y regional a nivel nacional que pueda servir de base para permitir, por un lado, la compatibilización entre los planes que formulan las diferentes regiones y, por el otro, eliminar las diferencias entre los citados planes regionales y los sectoriales.

En relación a los problemas derivados de la insuficiencia de la base estadística necesaria para el proceso de planificación regional, debe mencionarse la creación de la Oficina Central de Estadística e Informática a nivel de la Presidencia de la República; que tiene como misión actuar como organismo central de dirección y orientación en lo relacionado con la generación y publicación de estadísticas a todos los niveles, además de los sistemas de informática necesarios.

VI. CONCLUSION

La versión más actualizada en la teoría de la planificación económica, aborda el problema de la planificación como un todo, tanto en su dimensión vertical o sectorial considerando los diferentes sectores y ramas de la economía, como en su dimensión horizontal o espacial cuando se visualiza el desarrollo económico en el territorio nacional, regional o subregional; es por esto que la planificación espacial se considera como un componente integral de la planificación económica nacional.

En la práctica, la metodología de la planificación ha ido evolucionando para integrar la planificación en términos espaciales con la planificación en términos sectoriales. Una de las políticas más idóneas que se está utilizando para canalizar las acciones e inversiones sobre un marco espacial, es el ordenamiento territorial, la cual se considera como el medio de acción e implementación de las metas y objetivos espaciales de la planificación económica y social y la forma de intervención administrativa del Estado en la distribución espacial del desarrollo.

En este sentido, la estrategia general de desarrollo del país cuenta con un marco de referencia más eficiente y apropiado para orientar los esfuerzos de inversión estratégica y en torno al cual inducir los cambios en el espacio considerados deseables. Este marco de referencia o imagen-objetivo está planteado en función de ciertos objetivos determinantes, tales como los representados en las siguientes hipótesis:

a) La estructura espacial del desarrollo venezolano debe orientarse en el futuro más hacia el interior del territorio, particularmente en la medida en que el desarrollo nacional se haga menos dependiente del exterior y se consolide en torno a sus grandes recursos.

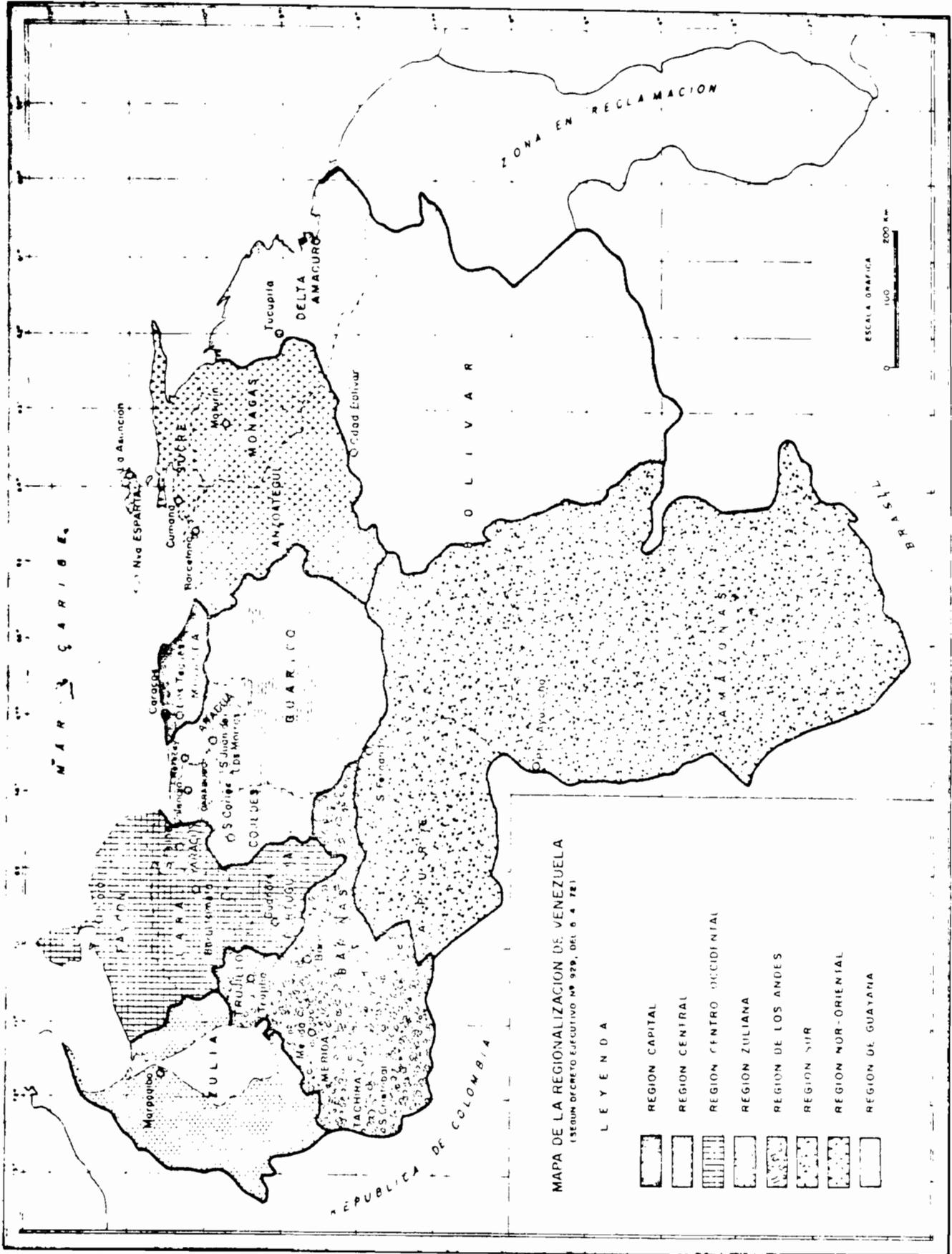
b) La independencia económica del país en el futuro - como la de todos los países del Tercer Mundo - dependerá en gran medida de la capacidad para preservar y desarrollar los recursos naturales básicos. Tal capacidad está siendo desarrollada desde ahora, y éste propósito está íntimamente ligado al manejo del espacio nacional en forma eficiente y estratégica.

En este sentido, tal como se ha expresado en este trabajo, en Venezuela el proceso de Planificación Regional y Urbana ha sido y es motivo de gran preocupación de todos los gobiernos democráticos, lo que ha permitido logros como los que se han comentado anteriormente.

En los momentos actuales el proceso sigue profundizándose, como lo demuestran las últimas disposiciones del Gobierno Nacional, así como la importancia que adquiere la variable espacial y regional en el contenido del IV Plan de la Nación.

Por otra parte, en el caso de Venezuela se puede hablar de un real proceso de regionalización no interrumpido en el tiempo; continuidad que ha permitido una constante evaluación de los resultados alcanzados y por ende una permanente adecuación de los instrumentos que sirven de soporte al proceso de planificación.

Hay que hacer notar, que ha sido preocupación del Gobierno Nacional, que el proceso de planificación regional se lleve a cabo dentro de un esquema de planificación concertada, que garantice una mayor participación de todos los entes que conforman la vida nacional en el proceso de toma de decisiones. Es por eso, que los mecanismos institucionales, tanto a los niveles nacionales como regionales, han sido diseñados, entre otros casos, con miras a cumplir este objetivo. Así entiende el Gobierno Nacional el proceso de Planificación Regional, como un instrumento más de desarrollo en el marco de una sociedad que funciona sobre los principios de la libertad y la democracia participativa.



MAPA DE LA REGIONALIZACION DE VENEZUELA
(SEGUN DECRETO EJECUTIVO Nº 929, DEL 6 DE FEB)

LEYENDA

- REGION CAPITAL
- REGION CENTRAL
- REGION CENTRO OCCIDENTAL
- REGION ZULIANA
- REGION DE LOS ANDES
- REGION SUR
- REGION NOR-ORIENTAL
- REGION DE GUAYANA

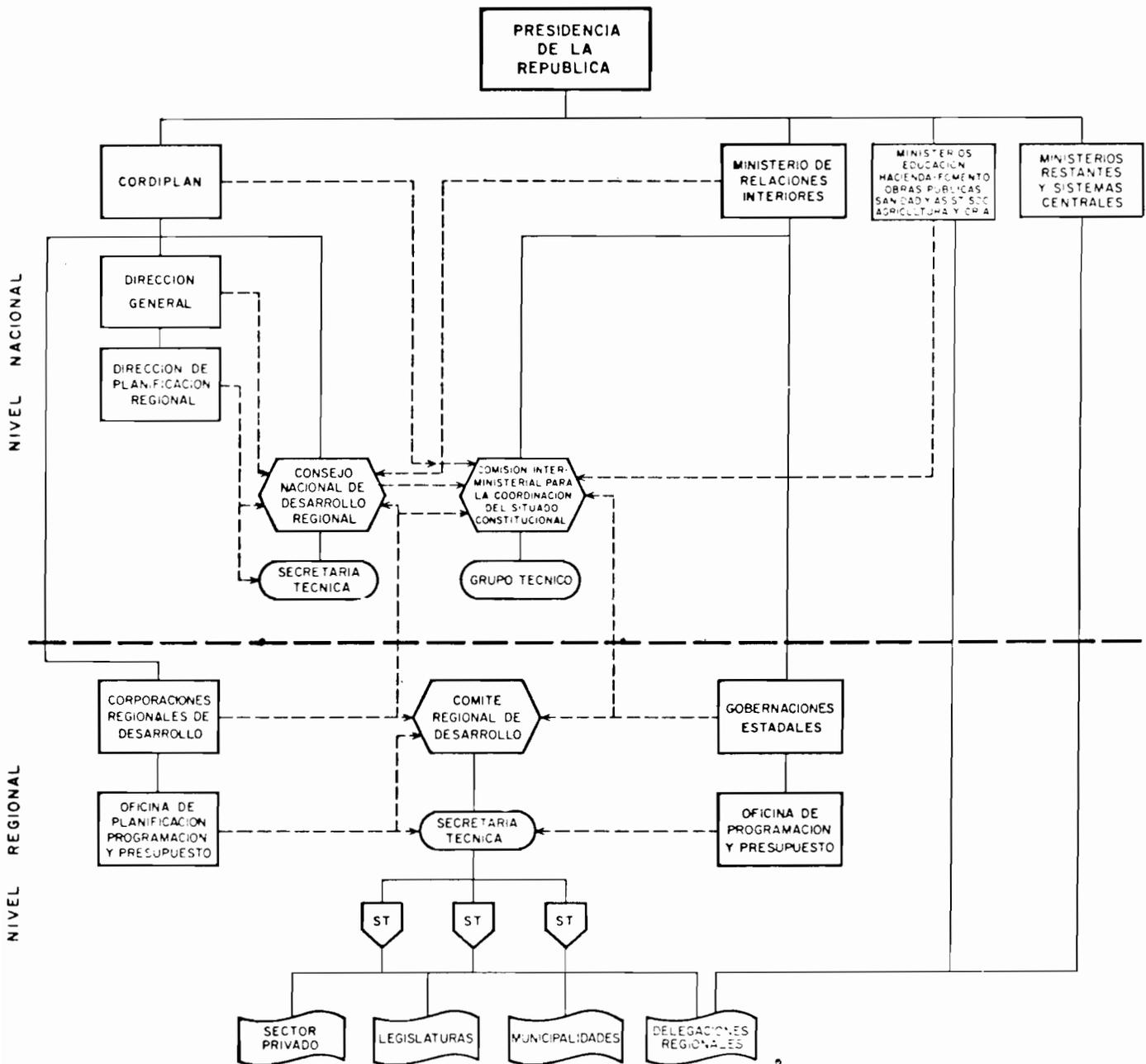
Niveles y Funciones de la Regionalización Administrativa, según Decreto N° 929 del 5/4/72

<i>Funciones</i> <i>Niveles</i>	<i>Administración</i> <i>y</i> <i>Ejecución</i>	<i>Planificación</i>	<i>Coordinación</i>	<i>Consulta</i>	<i>Financiamiento</i>
Nacional	Ministerios Institutos Autó- nomos-Empresas Estado	CORDIPLAN Ofic. Sectorial Programación y Presupuesto	Comités Interministeriales	C. N. D. R.	CVF, BI, etc.
Regional	Dependencias de la A.P. en las Regiones	ORCOPLAN	COREGO COSERCO	COREDE	CORPORACIONES
Estadal	Gobernaciones	Oficina Estadal de Programación y Presupuesto	Sub-Comité	--	-
Municipal	Consejos Municipales	Oficina Municipal de Programación y Presupuesto	Sub-Comité	-	-

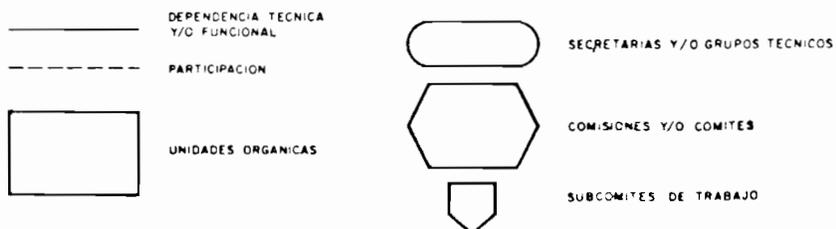
LEYENDA:

C. N. D. R.: Consejo Nacional de Desarrollo Regional
 ORCOPLAN: Oficina Regional de Coordinación y Planificación
 COSERCO: Comité Sectorial Regional de Coordinación
 COREDE: Consejo Regional de Desarrollo
 COREGO: Comité Regional de Gobierno

MECANISMO DEL DECRETO DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y RELACION CON LA LEY ORGANICA DE COORDINACION DEL SITUADO CONSTITUCIONAL



REFERENCIAS



LA ECONOMIA DE JAMAICA: PROBLEMAS, POLITICA Y PLANIFICACION ^{1/}

Población y recursos

Jamaica es una isla situada en el mar Caribe, aproximadamente 90 millas al sur de Cuba y 100 millas al oeste de Haití. Tiene una superficie total de 4 243.5 millas cuadradas. La isla es sumamente montañosa y alrededor de 75 por ciento del territorio lo constituyen montañas y colinas. A fines de 1976 su población era de 2 084 500 habitantes, con una tasa anual de crecimiento de 2.24 por ciento, y una densidad de población de 491 habitantes por milla cuadrada, que es bastante alta; el problema se agudiza debido a que la proporción del territorio que es plana y arable y susceptible de cultivo intensivo, es relativamente pequeña.

Los recursos mineros de Jamaica consisten principalmente en grandes depósitos de bauxita, a los que siguen en importancia la piedra caliza, el yeso y el mármol. En la actualidad, se estima que las reservas de bauxita sobrepasan los 1 500 millones de toneladas, y por muchos años Jamaica fue el principal productor mundial de esta materia prima. Además, sobre la base de la producción de bauxita ha surgido una importante industria de alumina. En 1976, las exportaciones de bauxita y alúmina pasaron de 389 millones de dólares y aún hay considerables posibilidades de expansión de la industria. Los depósitos de piedra caliza constituyen la base de la industria de cemento de la isla y si bien también se utilizan como material agregado en la industria de la construcción y en la fabricación de cal mineral aún existen apreciables reservas inexploradas de este material. También se explotan minerales de yeso y mármol, aunque en pequeña escala.

Los terrenos agrícolas de buena calidad del país se encuentran principalmente en los llanos costeros que circundan las montañas del interior y en los valles aluviales interiores. Como es natural, en ellos se concentra la producción agropecuaria. La caña de azúcar y el banano se cultivan en forma intensiva y también reviste importancia la crianza de ganado. Además, en los faldeos del interior se cultivan el café, los productos cítricos y el cacao. En 1976, las exportaciones agrícolas alcanzaron un total de 90 millones de dólares. No obstante, todavía hay amplias superficies de terrenos ociosos arables, que comienzan a ser explotados por el gobierno. Por otra parte, existen grandes posibilidades de

^{1/} Salvo indicación contraria, las cifras en dólares que se mencionan en el presente documento son en dólares jamaicanos (J\$) al tipo de cambio básico:

Tipo de cambio básico	J\$1	-	US\$1.10
Tipo de cambio especial	J\$1	-	US\$0.78

mejorar la utilización y productividad de las regiones montañosas interiores a través de la aplicación de métodos intensivos de conservación de los terrenos y regulación del uso del agua, como son el cultivo en terrazas y la labranza siguiendo curvas de nivel. Se ha comprobado que algunos sectores de las regiones montañosas presentan grandes perspectivas para la silvicultura, a través de plantaciones industriales de pinos. Asimismo, Jamaica cuenta con largas extensiones de playas de arena blanca, protegidas por arrecifes coralíferos, sobre cuya base se ha ido desarrollando una industria turística bastante importante que anualmente mueve alrededor de 100 millones de dólares.

El principal problema de Jamaica aparte de su alta densidad de población es el grave déficit de energía. En la actualidad la isla importa 94 por ciento de sus necesidades de energía en la forma de petróleo. En 1977 esto absorberá unos 210 millones de dólares en divisas, es decir, casi un tercio del valor de las importaciones totales. Las proyecciones para el futuro indican que lo más probable es que los gastos por concepto de importación de energía aumenten muy rápidamente y si no se les pone freno en el futuro, plantearán graves problemas de financiamiento u obstaculizarán el crecimiento.

Antecedentes de los problemas actuales

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en la economía jamaicana predominaban de manera abrumadora las actividades agrícolas para la exportación, principalmente la producción de azúcar y banano. Sin embargo, el descubrimiento de la bauxita y el incremento del turismo que tuvo lugar en la posguerra atrajeron volúmenes apreciables de inversiones extranjeras directas destinadas a financiar programas de inversión en gran escala. Como consecuencia de ello se produjo una expansión económica considerable; el producto interno bruto en dólares corrientes aumentó de poco menos de 100 millones de dólares a fines de la Segunda Guerra Mundial a más de 2 200 millones de dólares en 1974. En los años cincuenta y sesenta el crecimiento anual promedio en cifras per cápita reales fue de 3 a 4 por ciento. No obstante, los beneficios del crecimiento económico se distribuyeron en forma muy desigual. Durante este período la distribución del ingreso empeoró progresivamente y entre 1962 y 1972 la tasa de desempleo se duplicó, aumentando de alrededor de 12 por ciento a más de 24 por ciento. La producción agrícola y el desarrollo rural se rezagaron y se deterioraron de manera sostenida las condiciones de vida de las zonas de tugurios urbanas. Además, durante este período el crecimiento dependió mucho de factores externos ya que se originó principalmente en inversiones extranjeras en gran escala y en la bonanza que experimentaron los mercados de exportación de una reducida gama de productos básicos.

El cambio de gobierno que tuvo lugar en 1972 le dio impulso político a la necesidad de promover una modalidad de desarrollo más equitativa y de asegurar una mayor soberanía en el campo económico. En el período transcurrido entre 1972 y 1976 el nuevo gobierno estableció un programa de reforma agraria en gran escala, un programa de alfabetización de adultos, un servicio nacional de la juventud, programas de capacitación en materia de destrezas para jóvenes y mujeres, un programa de educación ampliado y gratuito, y promulgó diversas leyes sociales progresistas. A ello hay que agregar la adopción de varias medidas económicas destinadas a aumentar la propiedad y control de las industrias básicas, en especial de la bauxita, de los servicios de utilidad pública y del sector bancario. Uno de los grandes logros fue el impuesto a la producción de bauxita, de 1974, que por vez primera otorgó al estado jamaicano una proporción de las utilidades del producto final, el aluminio, y aumentó alrededor de ocho veces las entradas del gobierno por tonelada de bauxita.

Sin embargo, estas medidas sociales y económicas se adoptaron en circunstancias en que la economía internacional acusaba una creciente inestabilidad monetaria y en que se unían la recesión, la inflación, la incertidumbre y el acelerado aumento de los precios de la energía. Además, las políticas progresistas del gobierno tropezaron con la abierta oposición de algunos sectores tanto del país como del extranjero. Como consecuencia de ello, a partir de 1973 el crecimiento de la economía ha sido desalentador, al punto que en cada uno de los cuatro años comprendidos entre 1973 y 1976 no ha habido crecimiento del producto interno bruto. El año 1976 fue un año particularmente difícil; las exportaciones de mercancías estuvieron 22 por ciento, o 165 millones de dólares, por debajo del nivel alcanzado en 1975, debido al marcado descenso de las exportaciones de azúcar y alúmina. Las entradas por concepto de turismo también fueron 18 por ciento inferiores a las de 1975. La afluencia de capital también cayó muy por debajo del nivel del año anterior, a lo que es preciso sumar la persistente fuga de capitales que obligó a Jamaica a hacer uso de sus preciosas reservas de divisas para financiar gran parte de su déficit de cuenta corriente, de 291 millones de dólares. Estos acontecimientos negativos se reflejaron en una baja de 6.9 por ciento del producto interno bruto, en la disminución de 30.2 por ciento de los gastos por concepto de inversiones y en un marcado aumento del déficit fiscal del gobierno. La tasa de desempleo, que el gobierno había logrado reducir a 19.9 por ciento en abril de 1975, volvió a aumentar hasta llegar a 24.2 por ciento en octubre de 1976.

Políticas de emergencia aplicadas en 1977

a) Conjunto de medidas económicas

En enero de 1977, en un esfuerzo por resolver algunos de estos problemas, el gobierno adoptó una serie de medidas económicas consistentes en nuevas restricciones a las importaciones y en el establecimiento de nuevos impuestos. Las medidas incluyen:

- i. una estrategia destinada a eliminar las importaciones no esenciales y a abastecer de los artículos esenciales para atender a las necesidades del pueblo;
- ii. la creación de mecanismos destinados a administrar eficientemente los recursos de divisas, incluida la prevención de la salida ilegal de divisas;
- iii. la exploración de nuevas fuentes de suministro de importaciones y crédito externo;
- iv. el aumento de las entradas en divisas;
- v. un impuesto a la gasolina que aumentó en 57 por ciento el precio al detalle de este producto.

En esa oportunidad se estableció un sistema de acuerdo con el cual debía obtenerse autorización para importar toda clase de bienes. Se hizo una estimación de las disponibilidades de divisas respecto de las cuales se otorgó prelación a las importaciones de rubros tales como la energía. Se eliminaron casi por completo las importaciones de bienes de consumo duraderos, en tanto que los no duraderos se limitaron al abastecimiento de productos alimenticios y medicamentos esenciales. También se limitaron drásticamente las importaciones de bienes de capital, salvo pequeñas cantidades destinadas, en lo posible, a mantener el capital existente.

En un esfuerzo por aumentar la eficiencia de administración el gobierno emprendió la total restructuración del departamento de administración del comercio, que es la repartición encargada de otorgar las licencias de importación. Al proceder a la restructuración se adoptaron las medidas necesarias para asegurar que haya una marcada coordinación entre este departamento y la sección pertinente del Banco de Jamaica.

De acuerdo con la estrategia antes reseñada, se adoptaron medidas para estudiar la posibilidad de obtener importaciones más baratas y ampliar las líneas de crédito para la importación, en especial de materias primas. Las licencias de importación de materias primas a ser utilizadas para la producción de bienes de exportación tienen prioridad tanto a lo que toca al suministro de divisas como a la tramitación de las solicitudes.

b) Plan de producción de emergencia

Después de la adopción de las medidas económicas, en enero se elaboró un plan de producción de emergencia para el año financiero 1977-78. Por lo demás, era preciso un plan para cumplir con el mandato que había recibido el gobierno en las elecciones del 15 de diciembre de 1976 en el sentido de continuar su política de programas de reformas sociales y destinadas a beneficiar al pueblo y construir el socialismo democrático. Lo anterior fijó los parámetros básicos de la estrategia del plan, que consistían en identificar fuentes y medios de movilizar los recursos nacionales ociosos a fin de producir los bienes y servicios básicos para satisfacer las necesidades de la masa de la población. En la elaboración del plan se aplicó la siguiente metodología:

- i. realizar una evaluación de la capacidad productiva en los principales sectores productores de la economía;
- ii. establecer en forma aproximada los objetivos de producción de estos sectores de producción;
- iii. llevar a cabo una estimación de los recursos en materia de divisas, capital y mano de obra necesarios para apoyar los objetivos de producción;
- iv. especificar las actividades que hay que realizar y los requisitos que es preciso reunir para obtener los recursos necesarios y alcanzar las metas de producción.

El principal objetivo de la estrategia de producción era producir el máximo de los bienes y servicios que consume la masa de la población - en especial alimentos, medicamentos, vestuario, calzado y vivienda - y que se ven afectados por la escasez de divisas. Así, pues, se puso énfasis en las actividades que favorecen a los grupos de bajos ingresos de la población y que requieren pocas divisas y en las actividades que eventualmente podrían producir una cantidad elevada de divisas. De acuerdo con esta estrategia, la base del plan la constituyeron algunas actividades agrícolas y fabriles y la construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos.

A la par que trata de mantener los actuales niveles de exportaciones agrícolas tradicionales, el plan tiende hacia un gran esfuerzo por aumentar la producción agrícola para el consumo interno. Esto debería llevar a utilizar recursos ociosos, producir más alimentos para el pueblo y reducir a un mínimo el uso de divisas. En 1975, Jamaica invirtió unos 111.8 millones de dólares en la importación de alimentos, 35 por ciento de los cuales se gastaron en cereales y productos de cereales y 5 por ciento en frutas y vegetales. El plan aspira a incorporar 36 000 acres de terreno a la producción a través de un programa supervisado de cultivos por contrato para pequeños agricultores.

Se harán principalmente cultivos comerciales de corto plazo, en especial de amiláceos, cereales, raíces feculentas, frutas, legumbres y vegetales.

En lo que toca a la industria manufacturera, el plan pretende mantener, y en algunos casos mejorar, los niveles de producción y empleo de 1976 en las siguientes actividades:

- a) agroindustrias e industrias de elaboración de alimentos;
- b) productos farmacéuticos;
- c) textiles y vestuario;
- d) calzado y cuero;
- e) materiales de construcción.

En el sector manufacturero se plantea un grave problema debido a que la producción requiere un alto coeficiente de importaciones. Para generar más divisas se están fomentando activamente las manufacturas de exportación a través de la aplicación de una política de cambios flexibles y de la acción concertada de diversas instituciones de apoyo al gobierno, tales como la Jamaica National Export Corporation.

En lo que toca a las principales industrias de exportación, es decir de bauxita y alúmina, azúcar, bananos y turismo, los problemas de los mercados externos impidieron proyectar el aumento de las ventas de exportación más allá de las estimaciones originales para 1977. Sin embargo, lo más probable es que las entradas de divisas provenientes de la bauxita y la alúmina superen las cifras previstas originalmente.

Además, el gobierno ha obtenido financiamiento externo adicional para ayudar al sector manufacturero a alcanzar los objetivos deseados.

En lo que toca a la industria de la construcción, el gobierno desea aumentar el número de obras iniciadas alrededor de 50 por ciento con relación al año anterior. Otro elemento importante del plan son las pequeñas empresas y las actividades artesanales. A través de una serie de medidas de apoyo del gobierno a estas actividades se espera amortiguar el efecto de los actuales problemas de desempleo, a la par que reducir al mínimo el empleo de divisas.

El plan establece un conjunto de formas de organización para estructurar la producción. El gobierno está empeñado en aplicar el concepto de economía mixta dentro del marco de la organización democrática socialista prevista para Jamaica. De acuerdo con esto, el Estado controlará los servicios de utilidad pública, la minería, el sistema bancario y las grandes dependencias de producción que son esenciales para satisfacer las necesidades nacionales, tales como, la fábrica de cemento y la planta siderúrgica. Se prevé la formación de empresas mixtas, formadas por capitales extranjeros y nacionales, en la minería, el turismo, la banca y las actividades de exploración de petróleo y gas. El sector privado participará plenamente en la agricultura, pesca, manufactura, turismo y construcción y en la distribución y otros servicios. El Estado también controlará el comercio de importación y exportación. Se promoverá activamente la participación de los trabajadores en los sectores público y privado de la economía. También seguirán fomentándose las formas de organización cooperativa.

c) Tipo de cambio doble

Junto con aplicar el plan de producción de emergencia el gobierno de Jamaica resolvió establecer un tipo de cambio doble. El tipo de cambio básico (valor no depreciado del dólar jamaicano) se aplica a la importación de productos básicos y petróleo y a las exportaciones de bauxita y alúmina, mientras que los demás valores de importación y exportación se calculan al tipo de cambio especial.

El estímulo a la producción interna que entraña el tipo de cambio doble se manifestará en tres grandes sectores:

- i. las exportaciones no tradicionales de Jamaica se harán más competitivas debido a que el dólar jamaicano ha sido devaluado 37.5 por ciento;
- ii. habrá mayores probabilidades de utilizar la capacidad excedente que ahora existe en el sector manufacturero;
- iii. la mayor generación de divisas asegurará el aumento de la producción del sector exportador.

Además de estos factores, la mayor disponibilidad de materias primas importadas de que dispondrá el sector manufacturero facilitará su expansión. Esto es obvio en vista del ajuste del tipo de cambio.

Durante los primeros seis meses del presente año las exportaciones no tradicionales han aumentado alrededor de 6 por ciento, y lo más probable es que el ritmo de este incremento se acelere a medida que se vayan sintiendo los plenos efectos del ajuste del tipo de cambio.

d) Obtención de créditos del Fondo Monetario Internacional

Las proyecciones de la disponibilidad de recursos, en especial de divisas, en comparación con las necesidades, acusaron un gran déficit. El gobierno de Jamaica negoció un acuerdo de crédito contingente con el FMI que le permitirá obtener un préstamo de 74 millones de dólares estadounidenses en el plazo de dos años comprendido entre julio de 1977 y junio 1979. El acuerdo tenía por objeto asegurar un aumento de la afluencia de capital, no sólo proveniente del endeudamiento directo con el Fondo, sino también de préstamos disponibles de otras fuentes. El programa de estabilización descansa fundamentalmente en:

- i. el refrenamiento del déficit presupuestario estableciendo límites al endeudamiento tanto interno como externo del gobierno;
- ii. la aplicación de política flexible en materia de tipo de cambio;
- iii. la adopción de una política de ingresos destinada a limitar los reajustes de sueldos y salarios a aproximadamente 10 a 12 por ciento al año, es decir, casi lo mismo que la tasa de inflación;
- iv. la reducción del déficit de divisas que se había acumulado a través de la política adoptada en enero de 1977 con relación al pago de servicios tecnológicos y comerciales. Este déficit debería haberse eliminado en junio de 1978.

La aplicación de estas medidas tiene por objeto restablecer cierta estabilidad del balance de pagos y mejorar el nivel de reservas internacionales de Jamaica.

Plan quinquenal de desarrollo

Consciente de que la economía depende de fuentes externas para abastecerse de alimentos, materias primas industriales basadas en tecnologías no adaptadas a la satisfacción de las exigencias de una pequeña minoría de la población, inversiones, etc., el gobierno ha iniciado la elaboración de un plan quinquenal de desarrollo para el período comprendido entre 1978-1979 y 1982-1983.

Este plan describirá en detalle las políticas y proyectos orientados a corregir el desequilibrio que acusan las condiciones de vida de los distintos estratos de la sociedad y reestructurar la economía de manera que disminuya su dependencia externa. Los principales objetivos del plan son:

a) Satisfacer de manera adecuada las necesidades de la masa de la población y hacer que la distribución sea efectiva y justa, vale decir, aplicar la estrategia de las "necesidades básicas".

b) Reducir la actual dependencia estructural del sistema económico a través del desarrollo de la interdependencia estructural entre los principales sectores productores, es decir, lo que se denomina la estrategia de la confianza en sí mismos.

Estos objetivos llevan implícito el supuesto de que se lograrán dentro del marco de una economía mixta.

Al elaborar el plan, el gobierno pretende evitar una proyección mecánica de la estructura y características del sistema actual hacia el futuro. Más bien, se procura identificar las características estructurales y los procesos económicos que tienden a impedir el logro de los objetivos establecidos. A ello ha de seguir el desarrollo de políticas, programas y proyectos destinados a iniciar el proceso de reorientar el sistema existente en el sentido deseado.

Se han elaborado proyecciones del producto interno bruto que indican que la aplicación de las estrategias de las necesidades básicas y de la confianza en sí mismos a lo largo del período abarcado por el Plan repercutirá favorablemente en la estructura económica. Estas estrategias indican que aumentará la participación de la agricultura, la silvicultura y de la pesca, de la manufactura, la construcción e instalaciones y de la administración pública en el producto interno bruto. Las actividades cuya participación en el producto interno bruto disminuiría son principalmente el comercio y otros servicios. A continuación se presentan las proyecciones preliminares:

PROYECCIONES PRELIMINARES DE LAS CIFRAS QUE DEBERIA ALCANZAR EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO COMO CONSECUENCIA DE LA APLICACION DEL PLAN
QUINQUENAL DE DESARROLLO, 1977-1982

	PIB en millones <u>de pesos corrientes</u>		Participación <u>porcentual</u>	
	1977	1982	1977	1982
Agricultura, silvicultura, pesca	264	541	8.3	9.0
Minería, canteras y refinación	287	541	9.0	9.0
Manufactura	640	1 430	20.1	23.8
Construcción e instalaciones	287	601	9.0	10.0
Transporte, comunicaciones y servicios de utilidad pública	271	511	8.5	8.5
Comercio	860	1 202	27.0	20.0
Administración pública	446	962	14.0	16.0
Otros servicios	131	222	4.1	3.7
<u>Total</u>	3 186	6 010	100.0	100.0

No obstante, será bastante difícil alcanzar estos objetivos en materia de producto interno bruto. Las dificultades más graves se centran en el balance de pagos y, en último término, emanan de la escasez de divisas. Un pronóstico preliminar de las exportaciones en los próximos cinco años indica que es posible que en 1982 no superen los mil millones de dólares, cifra que sería algo inferior al nivel de exportaciones que se necesitaría para darle impulso a la economía de modo que materialicen las proyecciones del producto interno bruto. Teniendo presentes las diversas exigencias invisibles a que están sujetas las entradas de las exportaciones por una parte, y las perspectivas bastante menos favorables de que haya afluencia de capitales en los próximos cinco años, es posible que sólo pueda llegar a un nivel de importaciones cuyo valor se estima ligeramente inferior al de las exportaciones, es decir, aproximadamente mil millones de dólares. Cabe señalar que, en realidad, en 1975 las exportaciones llegaron a 1 021 millones de dólares, de tal modo que el pronóstico actual indica que en el período abarcado por el plan el nivel de las exportaciones, en términos reales, será bastante inferior al alcanzado en los últimos años.

Dos de los sectores concretos que plantean dificultades particularmente agudas al balance de pagos son el problema de la energía y el problema de la deuda externa.

El problema de la energía

Jamaica depende en un 94 por ciento de las importaciones de energía, que actualmente representan aproximadamente un tercio de todos sus desembolsos por concepto de importaciones. Dado el ritmo acelerado a que aumenta la utilización de energía a medida que se produce el crecimiento económico y partiendo de la base de que los precios del petróleo aumenten en promedio un 5 por ciento al año, hasta un pronóstico de que la demanda de la cuenta de importaciones de petróleo sea baja sitúa ésta en 297 millones de dólares de 1980, en 710 millones de dólares en 1990 y en 1 710 millones de dólares en el año 2000. De hecho, en la actualidad se considera que Jamaica es uno de los países con mayor déficit de energía en el mundo. El gobierno ha identificado algunas zonas tanto lejos como dentro de la costa donde habría que realizar amplias exploraciones geofísicas y en la actualidad está tratando de obtener asistencia para el financiamiento de un programa de exploraciones por valor de 50 millones de dólares en el período abarcado por el plan. Además, se intensificarán las medidas de conservación de la energía y se procurará idear tecnologías que reduzcan al mínimo el consumo de energía de las nuevas instalaciones comerciales, industriales y residenciales.

El problema de la deuda externa

Como muchos otros países del tercer mundo, en los últimos años Jamaica ha debido depender mucho de los préstamos de bancos comerciales para darle apoyo al balance de pagos. A fines de 1976, la deuda pública con los bancos comerciales extranjeros era de 256 millones de dólares, lo que representa más del 57 por ciento de la deuda pública total. A fines de 1976, el endeudamiento externo total, incluidas la deuda directa del gobierno, la deuda con garantía del gobierno y la deuda externa del sector privado, llegó a 926 millones de dólares. En 1977 los pagos por concepto de servicio de la deuda pública y privada podrían llegar a los 276 millones de dólares, lo que representa de 33 a 35 por ciento de las entradas de divisas producidas por las exportaciones netas de bienes y servicios. Lo más probable es que en el futuro próximo esta carga no disminuya de manera apreciable; y, en realidad las perspectivas actuales son de que la afluencia de capitales sea levemente inferior a los pagos por concepto de servicio de la deuda, como consecuencia de lo cual en 1977 y durante un tiempo Jamaica será exportador neto de capital. Por lo tanto, resulta fundamental encontrar nuevas fuentes de financiamiento en términos favorables en el período abarcado por el plan a fin de financiar inversiones que reducirán la marcada dependencia de la economía y, además, servirán para aplicar la estrategia de las necesidades básicas. Asimismo, es importante que los países exportadores de capital adopten políticas más atinadas frente a los graves problemas que plantea el servicio de la deuda externa en los países en desarrollo.

El problema del desempleo

Otro importante problema que se confrontará durante el período abarcado por el plan es aquel del desempleo. En la actualidad, llega a 24.6 por ciento de la fuerza laboral y afecta principalmente a los jóvenes (de 14 a 24 años) y a las mujeres. La magnitud del desempleo en estas categorías de la fuerza laboral es alarmante. Como el grupo de edades de 14 a 24 años es el más amplio de la fuerza laboral y está formado principalmente por personas carentes de experiencia y capacitación incluye a la mayoría de los desempleados.

En efecto, en octubre de 1976 poco más de la mitad, es decir, 113 100 o 52.3 por ciento de los desempleados tenían menos de 25 años de edad y la tasa de desempleo de ambos sexos combinados era de 45.2 por ciento. La situación era particularmente grave entre las mujeres jóvenes de este grupo de edades, cuya tasa de desempleo era de 62.2 por ciento, en comparación con la de los varones, que era de 30.7 por ciento. La tasa global de desempleo entre las mujeres es de 35.6 por ciento, mientras que la de los varones es de alrededor de 15 por ciento.

Una estimación razonable del incremento anual neto de la fuerza laboral lo sitúa en 25 000 personas. Esto significa que en el período del plan quinquenal habrá que crear alrededor de 125 000 empleos. Sumando esta cifra a los 216 400 desempleados, el total de nuevos empleos que se requieren para alcanzar el objetivo de pleno empleo alcanza aproximadamente a 340 000. Como es natural, gran parte de la responsabilidad de crear nuevas oportunidades de empleo recaerá en el Estado. Sin embargo, el gobierno también estima que habrá que establecer formas creadoras de utilizar la mano de obra inactiva, tales como brigadas de producción para la silvicultura, los cultivos en terrazas en los faldeos, y la labranza siguiendo curvas de nivel, industrias artesanales y domésticas, etc.

Estrategias del plan

Dada la gravedad de los problemas antes mencionados, es importante que el plan establezca estrategias, programas y proyectos adecuados para confrontarlos. Se dará prioridad a los proyectos que satisfacen las necesidades básicas, que se traduzcan en capacidad de absorber un volumen apreciable de mano de obra, en especial de jóvenes y mujeres, que promuevan realmente la sustitución de importaciones, que economícen energía y que generen exportaciones adicionales. Además, el gobierno tiene la convicción de que las estrategias de reforma agraria y desarrollo rural ofrecen un marco lógico y adecuado para desarrollar muchos de sus programas económicos y sociales. Esto permitirá desarrollar una multiplicidad de actividades económicas basadas en la tierra y en los recursos disponibles en el plano local, ayudará a difundir en forma más amplia los beneficios del desarrollo y permitirá una mayor participación de la comunidad en los asuntos económicos y sociales.

Por lo tanto, el plan pondrá gran énfasis en el incremento de la producción y el empleo en la agricultura. Los principales objetivos en este sector serán:

- a) Aumentar la producción interna de alimentos para satisfacer los objetivos del plan nacional de nutrición y al mismo tiempo reducir la dependencia del país de la importación de alimentos básicos.
- b) Producir materias primas e insumos industriales para la elaboración de alimentos. Esto será importante para alcanzar uno de los principales objetivos del plan en su conjunto, a saber, el desarrollo de la interdependencia estructural entre los principales sectores de la economía.
- c) Desarrollar nuevas exportaciones (no tradicionales), por ejemplo, de especias.
- d) Racionalizar la producción actual para la exportación, en especial de azúcar y bananos.

El énfasis que se da a la agricultura debe concebirse como un intento de sentar las bases para el desarrollo de la economía nacional, en la medida en que pueda reducirse la dependencia del país de alimentos y materias primas importados y al mismo tiempo proporcionar los insumos necesarios para establecer un verdadero sector manufacturero. Como es natural, a esto hay que agregar que la agricultura puede absorber más mano de obra que los demás principales sectores productores.

En lo que toca a la manufactura el plan también tiene como objetivo satisfacer las necesidades básicas de la población y estimular la interdependencia entre los sectores de producción. El plan exige hacer un inventario de los recursos naturales con vistas a examinar las posibilidades locales de establecer agroindustrias, en especial de elaboración de alimentos y desarrollar las industrias de la bauxita y otras relacionadas con la minería y la silvicultura. Esto permitirá establecer si resulta factible satisfacer las necesidades fundamentales sobre la base de la producción interna de alimentos, medicamentos, vestuario, calzado, materiales de construcción y material educativo. Aparte de esto, se están llevando a cabo estudios de factibilidad para crear industrias para la producción de bienes de capital elementales. Finalmente, se está elaborando un programa para racionalizar la estructura industrial existente con vistas a reducir al mínimo el contenido de importaciones de la producción a la par que ampliar la producción del sector. En esta materia y dada la evolución histórica del desarrollo de la manufactura que se basa en el financiamiento externo, adquieren especial significación la adecuación y el costo de la tecnología importada.

El plan también procurará elaborar una política industrial efectiva que combine un programa factible para el sector público con incentivos apropiados al sector privado.

El sector de la construcción es potencialmente un importante motor de crecimiento y de integración estructural de la economía. El plan de construcción persigue, ante todo, lograr que en 1983 se haya eliminado, o disminuido considerablemente, el atraso en el suministro de viviendas para los grupos de bajos ingresos. No obstante, la concepción es más amplia de lo que ha sido históricamente, ya que se están realizando esfuerzos por establecer comunidades integradas, dotadas de una adecuada infraestructura social y física. Además, procura racionalizar la modalidad de uso de la tierra a fin de conservar el potencial de terrenos agrícolas y evitar los problemas ambientales innecesarios que son el resultado de la anarquía en la industria de la construcción. Segundo, el plan de construcciones dará prioridad a los gastos del gobierno en infraestructura física, a fin de asegurar que se disponga de los insumos necesarios para el desarrollo de la agricultura. Al respecto, revisten fundamental importancia los programas de riego y la construcción de caminos secundarios. Finalmente, la gama de opciones tecnológicas que ofrece la construcción permite utilizar al máximo los recursos naturales y humanos y por ello promueve el objetivo de establecer industrias de materiales de construcción, basadas en recursos locales y reducir el excedente de mano de obra no especializada.

Uno de los sucesos más importantes será en la industria de bauxita y alúmina la construcción de la planta de alúmina JAVEMEX, instalación para la producción de 550 000 toneladas al año de alúmina que se construirá y se explotará en sociedad con los gobiernos de México y de Venezuela. Se espera vender la producción de esta planta a los dos socios de Jamaica en la empresa, como asimismo a Argelia y a otros países del tercer mundo. Por lo tanto, este proyecto marca un hito importante en el desarrollo de la cooperación económica entre los países del tercer mundo; un hito que el gobierno procurará perfeccionar en los próximos años. Se explorarán en forma intensiva y se analizará la factibilidad industrial de otros minerales que tradicionalmente han sido pasados por alto - la piedra caliza, el yeso y el mármol. En el campo del turismo el Plan definirá estrategias para utilizar la apreciable capacidad no utilizada que existe actualmente en la industria, así como desarrollar nuevos mercados. En el campo de las relaciones económicas externas en general, el gobierno hará renovados esfuerzos para seguir diversificando las fuentes de capital, tecnología y mercados del país. Con este objeto, el gobierno procurará suscribir acuerdos de cooperación económica y técnica con otros países del tercer mundo, con los países socialistas, con algunas fuentes no tradicionales entre los países occidentales, y con sus socios comerciales tradicionales.

En materia de servicios sociales, el objetivo de la planificación es establecer un sistema orientado al pleno desarrollo y utilización de los recursos humanos del país. Por lo tanto, los servicios sociales se ocupan de las inversiones en recursos humanos a través de la educación, la capacitación y el cuidado de la salud, así como de programas para ayudar a los grupos más vulnerables y postergados de la población.

Durante el período abarcado por el plan quinquenal, el núcleo de la planificación gubernamental del sector educacional será la permanente expansión de las oportunidades educacionales, concentrándose en proporcionar educación primaria y secundaria al grupo de edades de 6 a 17 años. En lo que toca a la educación primaria el objetivo será establecer aproximadamente 50 000 aulas lo que entrañará llevar a cabo programas de capacitación en el trabajo para maestros y de elaboración de planes de estudio. En cuanto a la educación secundaria se pondrá énfasis en la racionalización y elaboración de un programa educacional secundario común, lo entrañará proporcionar aproximadamente 94 000 aulas y elaborar un plan básico común con opciones para programas de desarrollo de las destrezas profesionales.

El plan para el sector salud se basa en el principio de que la salud es un derecho fundamental y de que corresponde al gobierno asegurar que todos disfruten de este derecho. El principal objetivo de este plan a lo largo de los cinco años es establecer un vasto sistema nacional de salud que otorgue prioridad a la provisión de servicios básicos de salud a través de toda la isla. Estos incluyen todos los servicios preventivos, curativos, de promoción y rehabilitación que se suministran en el plano de la comunidad. El programa de atención médica básica hace hincapié en la salud materno-infantil, en la nutrición, en la educación para la vida familiar y en la planificación de la familia. Los objetivos concretos de la atención médica secundaria son aumentar la eficiencia de los hospitales, asegurar la óptima utilización de las camas de hospital -- regionalizar los servicios estableciendo un sistema de hospitales núcleos en que se ponga a disposición de toda la población personal especializado e instalaciones.

Además de estos programas sectoriales, la planificación de los servicios sociales exige establecer programas para satisfacer las necesidades de grupos específicos de la población. El objetivo de la planificación para la juventud (17 a 29 años) es elaborar un programa integrado de capacitación, empleo y esparcimiento, en tanto que el programa relacionado con la mujer y la familia se orienta a proporcionar empleo, capacitación, educación para la vida familiar y servicios de apoyo a la familia y cuidado de los hijos.

Quizá podría pensarse que los objetivos económicos y sociales antes reseñados son ambiciosos y el gobierno no desea por ningún motivo subestimar las dificultades que plantean las deficiencias estructurales de la economía ni la actual situación económica internacional. Sin embargo, el gobierno estima que definiendo bien las metas y objetivos del plan, basándose en su compromiso con las estrategias orientadas a satisfacer las necesidades básicas y con el logro de la confianza en si mismos, será posible obtener suficiente apoyo para lograr los objetivos del plan, tanto dentro de la sociedad como de fuentes externas.

PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL: METODOS Y PROBLEMAS ^{1/}

"La descripción minuciosa de las relaciones económicas y la opción democrática entre planes optativos son ingredientes fundamentales de la planificación económica general"

Se supone que el concepto de planificación económica a que me refiero abarca el conjunto de medidas políticas, legislativas y administrativas destinadas a plantear en forma expresa y a llevar a la práctica un plan económico nacional global. En este sentido, no puede haber planificación a menos que exista un plan amplio, coherente desde el punto de vista interno. Sin embargo, no basta con elaborar el guión; hay que ponerlo en escena y representarlo.

Todo el que sea partidario de introducir la planificación económica nacional en este país - y me cuento entre ellos - tiene que proponer un plan que indique de que manera ello se podría hacer. En estos momentos se encuentran empeñadas en esta tarea varias comisiones parlamentarias y al menos una comisión designada por el Presidente, por no mencionar los grupos situados al margen del gobierno.

1. En su forma publicada, un plan económico nacional o más bien su anexo estadístico puede concebirse como un estudio anual detallado y sistemático de la manufactura y de la agricultura, de los transportes y del comercio y los presupuestos federal y local. Sin embargo, a diferencia del resumen estadístico o del censo de la industria fabril, no describe el estado de la economía durante un año anterior, sino con cinco años de antelación y en forma más resumida respecto de un período más largo que se prolonga hacia el futuro. No obstante, ello no quiere decir que sea preciso atenerse estrictamente al plan durante todo el período de, por ejemplo cuatro o cinco años. Por el contrario, el plan debería revisarse todos los años a la luz de la experiencia pasada y de la información recién adquirida y proyectarse hacia el año siguiente como promedio móvil.

^{1/} Artículo escrito por Wassily Leontief, Premio Nobel de Economía, quien ejerce la cátedra de economía en la Universidad de Nueva York. El presente artículo corresponde a la Conferencia Charles M. Moskowitz, que dictó el 10 de marzo de 1976. Se reproduce en esta publicación con la autorización de la New York University Press y está tomado de la versión de la obra The Economic System in an Age of Discontinuity: Long Range Planning or Market Reliance? de Wassily Leontief y Herbert Stein, que apareció en agosto de 1976.

Un plan no es un pronóstico. La idea de la planificación parte de la base de la posibilidad de elegir entre planes optativos viables. La palabra clave es viabilidad.

Una economía nacional individual puede y, en el marco del proceso de planificación, debe concebirse como un sistema formado por partes recíprocamente interdependientes. La industria de transporte carretero debe ser abastecida de combustible por el sector de refinación de petróleo; y con el fin de ampliar la industria automotriz ésta debe ser abastecida de camiones y repuestos para el equipo gastado. Para proporcionar empleo a un mayor número de trabajadores la industria automotriz no sólo debe tener asegurada la salida de su producto sino que a largo plazo debe construir nuevas plantas y reequipar las antiguas. Al hacerlo debe recibir más superficie construida de la industria de la construcción para la instalación de plantas y equipo adicional de la industria de maquinaria, por no mencionar más energía, más acero y una cantidad mayor de todos los demás insumos.

La teoría económica tradicional no sólo plantea el problema sino que también explica cómo éste se resuelve o cómo se puede resolver a través del funcionamiento del mecanismo de los precios competitivos, es decir, un método de ensayo y error que - en todo y cada uno de los mercados - nivela la oferta y la demanda. En algunos mercados y en algunas circunstancias éstos realmente dan resultado. Sin embargo, frente a la falta de información confiable en que basar sus expectativas, muchas figuras destacadas del campo de los negocios han llegado a reconocer que este juego de ensayo y error, en vez de producir una situación de equilibrio estable, se traduce en la errada distribución de los recursos, en la subutilización de la capacidad productiva y en el desempleo periódico. Esto significa pérdidas por concepto de salarios, utilidades e impuestos - condiciones que seguramente darán lugar al descontento social y agudizarán los conflictos políticos.

Al parecer las políticas monetarias y fiscales tradicionales que descansan en una descripción y análisis globales más bien incompletos del sistema económico, no compensan mejor la falta de previsión sistemática que un desesperado tira y afloja de la toma de aire para corregir el mal funcionamiento y la paralización de un motor. A veces da resultado, pero por lo general no.

2. Los primeros cuadros de insumo-producto que describen la corriente de bienes y servicios entre los distintos sectores de la economía estadounidense en los años de censo comprendidos entre 1919 y 1929 se publicaron en 1936. Se basaban en una clasificación mas bien burda de todas las actividades económicas en 44 sectores. Debido a la falta de servicios de computación fue preciso reagruparlas en sólo 10 sectores a fin de llevar a cabo los cálculos analíticos reales.

La base de datos, los servicios de computación y las técnicas analíticas han progresado mucho más de lo que habría podido preverse hace cuarenta años. En la actualidad se compilan regularmente cuadros de insumo-producto nacionales que contienen hasta 700 sectores distintos, y también se elaboran cuadros para zonas individuales, regionales, estatales y metropolitanas. El sector privado se ha incorporado al uso de las tablas de insumo-producto. A cambio de un precio hoy se puede adquirir una columna de un cuadro que indique las entregas de un producto determinado, por ejemplo, telas laminadas revestidas o máquinas herramientas agrícolas, no sólo a las distintas industrias sino a las diversas plantas de cada industria, clasificada de acuerdo con su número de código de zona.

No se trata de que cualquiera pueda pensar en incluir tales detalles en un plan económico nacional. Esta clase de información sistemática demuestra ser de máxima utilidad en la evaluación de las relaciones estructurales, en este caso tecnológicas - entre los insumos requeridos por una parte y los niveles de producción de las distintas industrias por la otra. En el caso de las familias estas relaciones se establecerían entre los gastos totales de los consumidores y lo que se invierte en cada clase de bienes. Se describe y analiza la interdependencia recíproca entre las existencias de equipos, construcciones e inventarios, su acumulación, su mantenimiento y su reducción ocasional, y el movimiento de toda clase de bienes y servicios a través de todo el sistema.

En realidad, la descripción y análisis detallados - y no global - de las estructuras y relaciones económicas puede ofrecer un marco adecuado para describir en forma concreta y no tan sólo simbólica los métodos optativos de producción y el bosquejo realista de los caminos optativos que puede seguir el cambio tecnológico.

3. La elección entre planes optativos es la clave de una planificación económica nacional racional. Esto es lo contrario que consultar la bola de cristal, cosa que, al aumentar la incertidumbre general, se ha convertido en producto comerciable de la industria del pronóstico económico; asimismo, contrasta con el interés igualmente en boga, si bien no tan remunerativo, por elevados objetivos nacionales.

El ejemplo que sigue es la mejor manera de explicar la importante diferencia práctica que plantea la opción entre planes económicos nacionales optativos y la selección de un conjunto adecuado de objetivos nacionales.

Un amigo me invita a cenar en un restaurante de primera clase y me pide que le describa de manera general mis preferencias a fin de que pueda ordenar la cena por adelantado. Como soy incapaz de describir en términos generales mis gustos - o los de cualquier otra persona - opto por examinar la carta y luego elegir, sin titubear, la combinación de platos que es de mi agrado.

Confrontando a planes económicos nacionales optativos - cada uno de los cuales se describe minuciosamente, en especial en lo que toca a rubros que probablemente afectarán mi propio bienestar y mi evaluación personal del sentido de equidad y justicia del conjunto - no me resultaría difícil pronunciarme acerca de cuál de ellos preferiría o al menos cuál de ellos considero que no es inferior a ninguno de los demás. Esto pese a que soy incapaz de describir en términos generales mis preferencias, mis predilecciones y mis prejuicios. Es posible que un filósofo, sociólogo social o historiador pueda llegar a una generalización de esta naturaleza a través de deducciones basadas en la interpretación de lo que yo he expresado o, aún mejor, de elecciones concretas que he hecho antes. Pero, naturalmente, ese es otro problema.

A mi juicio, esta es la razón por la cual el proceso de planificación económica no debería partir de la formulación de aquello que los economistas teóricos denominan "función objetiva" general, sino de la elaboración de planes optativos cada cual expone en términos concretos, no técnicos, uno de los varios estados en que puede encontrarse la economía en el futuro. El volumen o serie de volúmenes que contenga tales planes optativos se asemejaría a las ediciones del United States Statistical Abstract que tiene secciones consagradas a la producción industrial, la agricultura, el comercio y el transporte, el consumo, los servicios médicos, la educación, etc. - no sólo en el plano nacional, sino también a escala regional e incluso local.

Karl Marx habría rechazado este enfoque por utópico, y así lo hacen los opositores libertarios de la planificación económica nacional. Ambos estiman que el futuro desconocido va adoptando forma concreta a medida que pasa el tiempo. La única diferencia entre estos dos conjuntos de convencidos de la existencia de la "mano invisible" radica en que los últimos están dispuestos a aceptar y a prestar su aprobación a cualquier cosa que sobrevenga, siempre que no se haya planificado, mientras que los primeros están persuadidos de que, si bien sus pormenores son imprevisibles, el camino conduce inevitablemente al colapso violento del orden social y económico actual.

4. Una vez más, el análisis público y la elección democrática entre las opciones disponibles sólo será posible si se dan los pormenores concretos y tangibles de cada uno de ellos en vez de expresarlos en una forma tan concisa como serían el producto interno bruto per cápita, la tasa promedio de desempleo o la tasa anual de crecimiento del "deflactor implícito de los precios".

Seguramente el mecanismo técnico necesario para proyectar estas imágenes realistas tan detalladas será - como el interior de un televisor - bastante complicado y muy costoso. Cuando se trata de elaborar un plan económico nacional no deberían escatimarse esfuerzos por utilizar las técnicas de compilación de datos y manejo de datos más confiables, así como los procedimientos más avanzados de construcción de modelos económicos y de computación.

Será preciso fortalecer apreciablemente y en algunos casos revisar los programas de los principales organismos estadísticos federales. Gran parte de la información adicional necesaria se puede obtener no a través de cuestionarios oficiales sino por medio de los métodos más complejos que se emplean con éxito en la investigación comercial de mercados con la ayuda de organizaciones privadas que se especializan en la compilación de datos.

La mayoría de las empresas que se dedican a los pronósticos económicos formulan sus proyecciones en términos tan globales que detalles importantes relativos, por ejemplo, a los cambios técnicos previstos se descartan de partida o se pierden al subir - o más bien bajar - de los detalles concretos de ingeniería a la formación de índices representativos o cifras estadísticas generales.

Las personas que participan en el proceso de planificación y reúnen datos o construyen modelos tendrán que derribar la barrera que separa a los economistas, en especial los economistas académicos, de los expertos que poseen conocimientos técnicos especializados sobre diversos campos de producción y consumo, así como sobre administración privada y pública.

Lo más probable es que los planes optativos difieran entre sí principalmente en lo que concierne a la distribución de los recursos económicos disponibles entre usos privados y públicos y, en el caso de este último, entre una asignación mayor o menor, para satisfacer esta o aquella categoría de necesidades apremiantes. Los planes incorporarán propuestas de política optativas relativas a la energía, medio ambiente, o, por ejemplo, la ayuda externa y la defensa nacional. En la medida en que la disponibilidad de recursos e incluso las modalidades de consumo fundamentales de las diversas clases de familias no se vean demasiado afectadas por una variación de un plan a otro - por muy diferentes que sean sus repercusiones políticas, económicas y sociales - tal cambio entrañará utilizar prácticamente el mismo planteamiento analítico y la misma base de datos.

5. La organización interna de la institución encargada de elaborar los planes optativos y de elaborar el plan económico nacional y sus revisiones posteriores debe obedecer a los requisitos de su labor técnica, no política. Se puede concebir como un organismo público autónomo vinculado de manera no muy estrecha con la rama ejecutiva del gobierno federal. Con el tiempo debería vincularse con sus contrapartidas de los cincuenta estados y quizá con alguna de las grandes zonas metropolitanas.

La versión definitiva del plan económico nacional será el producto final de alianzas políticas y luchas legislativas característicamente estadounidenses. La labor complementaria de la organización técnica antes mencionada consistirá en velar porque de principio a fin a través de toda su transformación, el plan general conserve su integridad: no distribuir más de lo que se puede producir, pero también ocuparse de que no sobre nada (el desempleo es mano de obra sobrante!).

6. Por muy complicado que sea el proceso de trazar los planos del edificio, la labor de construcción plantea un desafío aún mayor.

Tratar de describir en forma sistemática y en todos sus detalles el conjunto de medidas que se utilizarán para poner en ejecución en forma práctica el primer plan económico nacional sería tan inútil como tratar de describir por adelantado la ruta que siguieron Lewis y Clark cuando buscaban la desembocadura del río Columbia. No obstante, analizaré una por una algunas interrogantes que se han planteado acerca de las posibilidades prácticas de introducir la planificación económica nacional en este país.

En abstracto se podría concebir un plan que se realice por si mismo - es decir, un plan que se representaría en el escenario económico, una vez que se haya explicado el guión - sin apuntador. En la práctica esto es imposible. Sin embargo, es preciso circunscribir la observación. Mientras de una u otra manera pueda inducirse a los personajes principales a que desempeñen sus papeles, lo más probable es que el resto del reparto se incorpore espontáneamente. Por ejemplo, después que se ha adoptado una decisión y se ha proporcionado el capital necesario (de conformidad con el plan) para construir una nueva planta de fertilizantes, los fabricantes de equipos, los constructores y otros abastecedores se atropellarán por suministrar las estructuras, la maquinaria y todos los demás insumos necesarios. Como es natural, la fuerza que los impulsa será el interés de obtener utilidades operando a través del mecanismo automático de la oferta y la demanda. En realidad, lo más probable es que tanto la fuerza como el mecanismo funcionen particularmente bien si, de acuerdo con las disposiciones del plan nacional, se asegura la disponibilidad de energía, mano de obra y todos los demás insumos en la cantidad requerida y en el lugar y momento oportunos. En una economía planificada el mecanismo de precios será un servidor efectivo pero modesto de la sociedad y no, como a menudo lo es, un amo dominante y demasiado a menudo vacilante.

En el ejemplo anterior, el punto directo de ejecución de un plan, en contraposición al indirecto fue la decisión de aumentar la capacidad productiva de determinados sectores. Los medios concretos utilizados en este caso podrían haber sido el control selectivo del capital y las corrientes de crédito, exenciones tributarias e incluso las inversiones directas del sector público.

La selección de puntos de mando estratégicos en los cuales se aplicará la influencia o control directos y la elección del método y combinación de métodos que se aplicarán en cada punto a fin de dar lugar a la ejecución del plan debe basarse en el estudio concreto de la disposición del terreno y de la configuración específica de la corriente económica. La analogía con la labor del ingeniero hidráulico encargado de regular un sistema hídrico importante es más que superficial. A veces hay que colocar presas, diques y compuertas para aprovechar la corriente natural empujada por la gravedad - el objetivo de obtener utilidades - pero al mismo tiempo eliminar las crecidas y las sequías devastadoras.

Si se tiene en cuenta hasta qué punto el gobierno influye actualmente en el funcionamiento de la economía estadounidense y la variedad de formas en que lo hace, lo que menos debería preocuparnos es la falta de mecanismos de aceleración, freno y conducción que podrían utilizarse para guiarla sin tropiezos y en forma segura a lo largo del camino elegido. En la actualidad, el verdadero problema es que el gobierno no sólo no sabe qué camino desea seguir, sino que ni siquiera cuenta con un mapa. Y lo que es peor, como he podido observar en otras oportunidades, uno de los miembros de la tripulación a cargo presiona el acelerador, otro presiona los frenos, un tercero da vueltas la rueda y el cuarto hace sonar la bocina. ¿Es esa la forma de llegar sin tropiezos a su destino?

7. Como es natural, estas observaciones llevan al problema de la planificación dentro del propio gobierno federal; la caridad comienza por casa. La reciente adopción de procedimientos presupuestarios ordenados es una medida bien orientada, pero apenas toca la superficie del problema.

Por ejemplo, considérese la falta de coordinación efectiva entre nuestras políticas ambiental y energética. Cada una de ellas es controlada por un departamento diferente, por no mencionar muchos organismos más pequeños, a menudo semiautónomos. La producción de combustible y la generación de energía son dos de las principales fuentes de contaminación. Lo más probable es que cualquiera medida que se adopte en el campo de la energía, repercuta ampliamente en el medio ambiente y a la inversa. Los reglamentos para luchar contra la contaminación influyen inmediata y directamente en la industria de producción de energía. Obviamente lo que hay que hacer para resolver este problema es que ambos organismos combinen sus bancos de datos (es decir, sus existencias de información sobre hechos) y acuerden en basar sus decisiones de política en un modelo común. Este modelo debería estar en condiciones de generar planes que muestren

conjuntamente las repercusiones energéticas y ambientales de toda medida que pueda contemplar cualquiera de los dos organismos. El debate contrario sobre política puede y debe continuar, pero el hallazgo de hechos contrarios se haría imposible y al menos se revelaría el valor que tienen las políticas que tienden a anularse o contraponerse.

Pero ¿ por qué no incluir en el mismo cuadro la industria ferroviaria y el transporte aéreo y por carretera? Después de todo, estos sectores no sólo utilizan combustible sino que también lo transportan y descargan contaminantes - a menos que se hayan adoptado las debidas precauciones. En realidad ¿ por qué no? En especial si ello podría inducir a los organismos semiautónomos encargados de reglamentar estos sectores a coordinar sus acciones con las de la administración de las investigaciones y del aprovechamiento de la energía y del organismo de protección ambiental. Sin embargo, esto lleva directamente a la planificación nacional; sí, no hay duda que es así.

Si bien durante años las medidas monetarias y fiscales han servido de instrumentos en la planificación de la política económica, los resultados alcanzados difícilmente justifican el hecho de que se haya confiado casi exclusivamente en estas dos herramientas, bajo la influencia de las doctrinas de Keynes y, yo agregaría, de Friedman. Deben aplicarse otras medidas para mantener la economía por el buen camino.

8. Esto se relaciona en forma directa con el problema de la inflación. El hecho de que los gremios, aunque les preocupe los salarios reales, sólo puedan negociar los salarios monetarios, es un factor importante, quizá el más importante, que contribuye a perpetuar la espiral inflacionaria. A la larga, los controles generales de salarios y precios, que no cuentan con el apoyo de la acción de la planificación nacional, darán lugar a distorsiones acumulativas en la distribución y en la utilización de los recursos económicos. Dentro del marco de una acción de planificación bien concebida se harían innecesarios y eventualmente obsoletos. Al brindar a los dirigentes laborales la oportunidad de participar la manera responsable y efectiva en el diseño y ejecución de un plan económico nacional, se aplicaría el poder de la mano de obra organizada donde corresponde, en vez que se disipe o sea absorbido por la inflación.

No veo por que hay que partir de la base de que la introducción de la planificación económica nacional exigiría o podría dar lugar a un cambio acentuado en el equilibrio nacional global de los poderes económico y político. Lo más probable es que los ricos, con el apoyo de sus subalternos sigan llevando la batuta.

Sin embargo, el funcionamiento interno del sistema se haría más abierto. Comparando los planes elaborados de acuerdo con las ideas del señor Reagan o del Presidente Ford y los preparados de acuerdo con las especificaciones del senador Humphrey, del diputado Udall o del gobernador Carter, al ciudadano estadounidense le resultaría más fácil hacer una elección racional.

EVOLUCION Y EXPERIENCIAS DE LA PLANIFICACION EN EL SALVADOR ^{1/}

Introducción

Se describe de manera sucinta la trayectoria observada por el proceso de planificación en El Salvador, habiendo procurado destacar sus rasgos principales. Asimismo, se presentan con mayor detalle las experiencias obtenidas en los diferentes campos involucrados en el contexto del Sistema Nacional de Planificación.

Para comenzar recordemos que la crisis económica de los años 30, así como una serie de fenómenos de naturaleza política, cultural, económica y social, condujeron a que los economistas y otros científicos sociales cuestionaran con más intensidad la solidez de la teoría económica tradicional de libre precios.

Como se ha demostrado en múltiples ocasiones, el libre juego de las fuerzas del mercado o evolución espontánea, no conduce automáticamente a una asignación óptima de los recursos productivos, generando desperdicios, embotellamientos y desequilibrios persistentes.

Estas cuestiones de nivel general afectaban en particular a El Salvador, volviéndose necesario entonces una mayor participación del Estado que condujera, a través de una acción sistemática, hacia una adecuación de los elementos desequilibradores del sistema y asegurar un mayor grado de competitividad.

Por otro lado, en la medida que se obtenía un mayor progreso económico y social iba exigiéndose al Estado la mayor satisfacción de necesidades colectivas.

La planificación se vislumbra como la herramienta eficaz para proporcionar criterios más claros y definidos para orientar la política económica del Estado.

A partir de los inicios del decenio de 1940 hubo diversos intentos de planificación en varios países de América Latina, aunque éstos se limitaron a planes en sectores económicos importantes o a los aspectos de infraestructura, principalmente energía y transporte, pero las tareas de una planificación económica con organismos creados con tales fines y ubicados en un elevado rango de la administración pública se inician hacia fines del decenio de 1950 y principios de los años sesenta, sobre todo después de la reunión de Presidentes de América Latina que culminó con la firma de la Carta de Punta del Este.

^{1/} Trabajo presentado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela entre el 13 y 16 de abril de 1977.

I. ETAPAS DE POLITICA ECONOMICO-SOCIAL

Si tomamos un período bastante representativo de la historia del país que abarque desde la depresión de los años 30 hasta nuestros días, podemos distinguir con claridad tres etapas en la política económica: la primera que llega hasta 1950, la segunda que va de 1950 a 1960, y la tercera que se inicia en 1960 hasta nuestros días.

Como todo proceso de cambio social, los límites de estas etapas no están bien definidos sino que pueden observarse períodos de transición, de 1945 a 1950 entre la primera y la segunda y de 1960 a 1964 entre la segunda y la tercera etapa.

No vamos a detenernos a examinar las diferentes acciones de la política económica de estos períodos por no ser éste el propósito primordial de este informe y únicamente nos limitaremos a buscar los primeros intentos de planificación que culminan con la creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (CONAPLAN).

Período hasta 1950

No obstante el interés que pueda tener el primer período en cuanto a la política económica, únicamente nos referiremos a algunos rasgos generales de lo que hemos llamado, fase de transición que va de 1945 a 1950, época en que, como se verá, se encuentran los primeros intentos de planificación.

Pasada la Segunda Guerra Mundial, la creación de las Naciones Unidas, los esfuerzos por mantener la paz y el mejoramiento de los medios de comunicación, llevaron a que se pusiera a nivel mundial un énfasis mayor en los problemas del desarrollo socio-económico y se diera una atención más amplia a las áreas económicamente atrasadas.

Estas influencias, en el país, provocan una reorientación de la política económica y financiera que marcan el principio de la transición de una política ortodoxa de corto plazo y de estabilización, a otra que ya considera como razón de ser el desarrollo económico.

Fue éste el inicio de un período de prosperidad en la economía mundial que repercutió de manera favorable en nuestra economía; la expansión de la demanda externa de post guerra, originó una elevación de los precios de las materias primas y productos alimenticios. En el caso del café, se elevaron los precios por el exceso de la demanda sobre la oferta. La elevación de los precios del café, trajo una mejora en la relación de precios de intercambio y el aumento en la demanda mundial permitió una mayor utilización de la capacidad productiva que se había mantenido baja en los años anteriores.

Como era de esperar, la actividad económica doméstica se intensificó y se generó una demanda de importaciones de maquinaria y equipo para renovar las plantas obsoletas. El nivel de inversiones brutas se elevó notoriamente con respecto a los años precedentes, pero la formación del acervo de capital fue reducido, porque el mayor porcentaje de inversiones fue dedicado a reposición.

El rápido crecimiento experimentado por la economía que alcanzó una tasa de aumento del producto interno bruto de 8.8 por ciento anual, no borró la imagen de la experiencia recién vivida, manteniendo en la mente de los responsables de la política económica el espectro de la depresión, que los llevó a manifestarse a favor de medidas que deberían adoptarse en el período de auge que estaba viviendo la nación. Frente a tal hecho el Ministro de Hacienda expresaba "cuando la depresión económica llegue por razón cíclica ineludible siguiendo las acertadas observaciones de Pantaleoni, el Estado tendrá entonces que planear su actividad de los lineamientos y recursos que esa depresión permita pero no vamos a adoptar desde ahora la actitud del avaro, que reposa en el suelo mientras sus arcas están llenas de oro".

El incremento operado en el comercio exterior y la reanimación de la actividad económica interna elevaron las recaudaciones fiscales y mediante el gasto público se trató de satisfacer en mejor forma las necesidades colectivas que por su naturaleza corresponden al Estado; la política financiera mantiene la concepción del principio de equilibrio presupuestario y no de presupuestos superavitarios en los años de prosperidad y ante las múltiples necesidades colectivas se procede a la construcción de algunas obras de utilidad pública, que aunque tienen una influencia marcada en el futuro desenvolvimiento económico y social por cuanto crean condiciones positivas que estimulan a la iniciativa privada a realizar inversiones; no tenían una intencionalidad definida de desarrollo económico.

No obstante, se escuchan voces acerca de la necesidad de planificar técnica y eficientemente, el esfuerzo del Estado y se realizan los primeros estudios sobre planificación económica.

Así tenemos que, en la memoria de la gestión administrativa realizada por el Ministerio de Economía en 1946 se expresa: "Estamos esforzándonos por levantar un programa de largo plazo, con respaldo técnico, basado en las realidades salvadoreñas, de tipo absolutamente impersonal, al cual programa habrán de ceñirse necesariamente, por lógica de las cosas y hasta por decoro nacional, todos los que nos suceden en el ejercicio de la magistratura".

Se llevan a cabo estudios del régimen fiscal, con miras a proceder a las reformas exigidas de acuerdo con la época, pero siempre pensando en realizar una política de tipo compensatorio, a fin de, como se decía en la mencionada Memoria, "tener ventajas durante el ciclo depresivo que ha de seguir a esta época de bonanza".

En otras cuestiones, se propone la creación de un Instituto de Estudios Económicos y reorganizar los servicios de estadística para superar la política de tanteos y aproximación, para pisar un sendero seguro y de cálculos ciertos.

Período 1950-1960

Puede afirmarse que todo el primer año es un lapso de asentamiento, de cálculos y de fijación de las bases y objetivos para la futura política económica, la cual tiene un contenido diferente a la de la etapa anterior. En el país comienzan a traducirse en medidas prácticas recomendaciones surgidas de los estudios de diversas comisiones de expertos de las Naciones Unidas, llevados a cabo en las áreas subdesarrolladas.

Las condiciones infrahumanas en que vivían las grandes mayorías mundiales, puestas de manifiesto por la guerra, se hacen también visibles a nivel nacional y se discuten aspectos como la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, la miseria y el atraso en que vivían los nacionales. La corriente desarrollista esparcida por el mundo, que permitió una revisión más a fondo de los postulados de la economía liberal, cuyos primeros embates parten del período de la gran depresión, también influye con fuerza en los responsables de la política económica en El Salvador.

La realización de las aspiraciones puestas de manifiesto en la política diseñada por los encargados es muy probable fuera entorpecida, en parte, por las condiciones socio-culturales del país, que obstaculizaron la rápida ejecución de algunas transformaciones indispensables; al mismo tiempo, las estructuras administrativas eran un fuerte escollo para su ejecución. Era preciso la realización de profundos cambios estructurales que permitieran una franca y decidida política de desarrollo deliberado; los cuales no se concretaron.

Es del caso destacar que aunque se deja el mayor peso del desarrollo económico librado a la iniciativa privada, hay en este período un cambio de mentalidad en cuanto a la neutralidad absoluta de las finanzas públicas, asignándose al Estado un papel más dinámico en la orientación del desarrollo económico; fundamentándose e incorporando tales principios en los preceptos del régimen económico de la nueva Constitución de 1950.

La prestación de servicios encomendados al Estado se vio favorecida por los constantes aumentos en los ingresos fiscales, como consecuencia de los incrementos en las rentas aduaneras originados por un mayor volumen de comercio exterior y al establecimiento de un impuesto progresivo, con base al precio, sobre la exportación de café a partir de la cosecha de 1950-1951.

Las alzas en el precio del grano que alcanzan su nivel máximo en el año de 1954 elevaron la percepción de ingresos fiscales por un lado, y por otro, el mayor poder de compra generado por las exportaciones, dio origen a una corriente de importaciones, que también acrecentaba el caudal de ingresos fiscales. Este flujo de importaciones en los primeros años del período, se vio incrementado a causa de la demanda de bienes extranjeros en previsión de una posible conflagración mundial como consecuencia de la guerra de Corea.

El gasto público se elevó a un ritmo creciente para satisfacer en forma más acertada las necesidades colectivas y la financiación de algunos bienes de capital.

En esta época se realizaron una serie de estudios relevantes sobre diversos campos de nuestra economía por expertos de organismos internacionales o por instituciones particulares contratadas por el gobierno. Entre otros, cabe mencionar el que efectuó la Misión de Planeamiento, enviada por las Naciones Unidas, conforme al Acuerdo de Asistencia Técnica suscrito el 19 de febrero de 1951, a fin de hacer un estudio integral de los problemas del país y de presentar conclusiones y recomendaciones para la formulación de un Plan de Desarrollo Económico y Social. Los resultados de tales estudios fueron presentados en marzo de 1953, en 17 informes sobre planificación, servicios públicos, fomento económico y bienestar social.

Otro estudio interesante es el referente al sistema bancario y los problemas del crédito; que propició la elaboración de un proyecto de ley general de bancos. Se estudió también un proyecto de ley de seguros privados, que consideraba los aspectos relativos al establecimiento y operación de las compañías de seguros nacionales y extranjeros y una serie de disposiciones que obligaban a las mismas a invertir en el país sus reservas técnicas y matemáticas, sin perjuicio de los contratos de reaseguro, ni otras transacciones legítimas en divisas extranjeras.

En este lapso se dan una serie de medidas que sería prolijo enumerar y la creación de varias instituciones que responden a una concepción desarrollista, pero sin enmarcarse dentro de un plan nacional coherentemente estructurado.

Creemos de importancia señalar una experiencia de planeación integral, que se trató de realizar en esta época, en colaboración con varios organismos internacionales y que comprendía la prestación de servicios sociales y actividades de fomento económico, a través de avances en las condiciones sanitarias, educativas, laborales, agrícolas e industriales, en una zona de alrededor de mil kilómetros cuadrados de los departamentos de la Libertad y San Salvador.

Con este ensayo de coordinación se esperaba demostrar el uso de nuevos métodos administrativos y al mismo tiempo adiestrar personal salvadoreño en distintos campos.

Participaron en el programa mencionado, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura; la Organización Internacional de Aviación Civil, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud. El Salvador creó un organismo administrativo interministerial llamado Comité Ejecutivo del área de demostración integral, que contó con un organismo auxiliar denominado Junta Planificadora del Área de Demostración Integral, en la cual estaban representados los ministerios del Interior, Economía, Cultura Popular, Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas.

Por desgracia después de toda la planificación y fuerte inversión previa, el ensayo no se llevó a la práctica en su plena magnitud, limitándose a la realización de programas de tipo sanitario, perdiéndose así la oportunidad de ganar una experiencia amplia de labor coordinada a través de un plan de acción preconcebido.

Se observa en esta etapa una ligera diversificación de la economía a través de una mayor producción industrial, pero que no la capacita para resistir en mejor forma las contracciones económicas originadas en el exterior que se manifiestan a través de la disminución de la demanda de los productos de exportación; puesto que la mayor monetarización de la economía, el crecimiento de la población y la dependencia de importaciones de materias primas para la producción de la nascente manufactura, la hacían más vulnerable. La fuerza de esta vulnerabilidad se pone de manifiesto cuando los precios del café comienzan a descender por la sobreoferta del grano.

De nuevo nos encontramos al finalizar esta etapa con el hecho innegable de que se careció de una política económica y financiera de largo plazo coordinada. A pesar de haberse realizado un fuerte proceso de capitalización a través de las obras de infraestructura construidas, que propiciaron cierto crecimiento económico, no se tuvo un plan equilibrado de desarrollo integral que propendiera a la racional utilización de los recursos productivos y a la menor concentración de la riqueza y del ingreso.

La falta de coordinación en la actividad económica dio origen a un crecimiento desequilibrado, en su mayor parte alrededor de los productos de exportación. Las políticas económicas y financieras no siempre marcaron el mismo paso, cada unidad administrativa elaboraba su programa y quedaban supeditados a las prioridades establecidas en el presupuesto, desarticulándose o limitando el financiamiento de ciertos programas.

Es innegable la relativa elevada formación de capital social básico y la creación de una estructura institucional, que permitirían en un futuro fundamentar un programa de desarrollo económico más realista y mejor implementado.

La política económica de 1960 a nuestros días

Las condiciones económicas poco favorables causadas por los bajos precios del café; la formación de una conciencia social sobre los problemas económicos, surgida con la naciente industrialización y las bajas condiciones de vida de los trabajadores del campo, fueron entre otros, los factores internos que aunados a influencias externas, pusieron de manifiesto en el país, la urgencia de realizar cambios estructurales que beneficiarán a las mayorías necesitadas.

Los resultados poco satisfactorios de las políticas económicas anteriores en gran medida obedecieron a la escasa coordinación de las mismas, a la imprevisión y a la discontinuidad o deficiente ejecución.

El período entre octubre de 1960 y junio de 1962, lapso en que se promulgaron un gran número de leyes de carácter económico y social, puede decirse es la transición que conduce a la formulación de una política económica con mayor cobertura y horizonte temporal.

Así la formalización oficial de las tareas de planificación en el país se inician con la creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), con base al Decreto Legislativo N° 59, de mayo de 1962, como un organismo consultor y asesor del Poder Ejecutivo, dependiente de la Presidencia de la República, que en sus dos primeros considerando señala:

a) Que para obtener los mejores resultados en las actividades de la administración pública destinadas al cumplimiento de los fines económicos y sociales del Estado, es necesario planificar y coordinar tales actividades.

b) Que la actividad de la administración pública debe coordinarse con las actividades de la empresa privada, con el fin de obtener el mayor desarrollo de las fuerzas económicas del país, dentro de la función social que señala a la propiedad privada la Constitución Política vigente, en un régimen de libre empresa.

Estos considerandos demuestran la clara intención de dar continuidad a la política económica.

Correspondía al Consejo, de conformidad con su ley, cumplir con las siguientes finalidades:

a) Proyectar, orientar y coordinar las actividades económicas de la nación, a fin de lograr una utilización más eficiente de los recursos nacionales que permita un desarrollo máximo, ordenado y constante de la economía; y

b) Obtener un mejor nivel de vida para todos los habitantes de la República, corrigiendo los desajustes de la distribución del ingreso nacional entre la población para ampliar sus oportunidades de progreso y bienestar.

Dentro de las funciones que debería cumplir el Consejo en la política económica se encuentran las siguientes:

- i. Determinar, mediante la utilización de los estudios e informes básicos de la Oficina Técnica de Planificación, los objetivos a mediano y largo plazo en los aspectos económico, social y cultural, que el Poder Ejecutivo perseguirá en la realización de sus programas de gobierno;
- ii. conocer, discutir, aprobar o improbar los planes y programas elaborados por la Oficina Técnica de Planificación;
- iii. recomendar la política económica general del Poder Ejecutivo, así como las medidas de política económica necesarias para crear las condiciones apropiadas que permitan un desarrollo vigoroso de la empresa privada;
- iv. estudiar los proyectos de Ley de Presupuesto General y Especiales a fin de que éstos se adapten a los lineamientos establecidos en los planes generales de desarrollo económico;
- v. recomendar la coordinación del crédito público, tanto interno como externo, para su mejor aprovechamiento en las distintas actividades del Estado, incluyendo aquellas operaciones en que el gobierno sea garante;
- vi. estudiar los programas y medidas de integración económica centroamericana, para incorporarlas a los planes y programas de desarrollo económico nacionales;
- vii. estudiar y coordinar la distribución de ayuda técnica y financiera que los organismos internacionales, gobiernos, entidades extranjeras y particulares otorgaren al Gobierno de El Salvador y a sus entidades autónomas y semi-autónomas;

- viii. Revisar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes de desarrollo e informar el resultado de los mismos a la Asamblea Legislativa, por medio del Ministerio de Economía.

II. FORMULACION, APROBACION Y EJECUCION DE PLANES

Hasta la fecha se han elaborado tres planes quinquenales. El primero comprendió el período 1965-1969; el segundo 1968-1972 y el tercero, 1973-1977.

Estos tres ejercicios han permitido acumular bastante experiencia, aunque debe reconocerse que todavía debemos aprender mucho sobre una serie de cuestiones acerca del planeamiento, de las técnicas utilizadas y de lo que podemos esperar de su aplicación en especial lo concerniente a la más eficiente articulación entre los centros de decisión y las unidades organizacionales responsables de la acción.

Plan 1965-1969

El Primer Plan de Desarrollo constituyó un primer esfuerzo, un plan exploratorio si se quiere de las ventajas de la planificación, frente a las medidas de corto plazo sin ninguna coordinación. Permitió contemplar dentro de la política económica las posibilidades de introducir reformas fundamentales en las estructuras económicas y sociales, modernizar la infraestructura y conceder la máxima prioridad a la atención de los sectores sociales, al mismo tiempo que apoyaba las actividades atendidas por la libre empresa y se creaban para la misma, nuevas oportunidades de inversión. Este primer plan elaborado para el período 1965-1969 comprendía, además de la parte global, un planeamiento sectorial.

Plan 1968-1972

El Segundo Plan se estructura para el período 1968-1972, dejando por consiguiente sin efecto los dos últimos años del plan anterior, a fin de adecuar la planificación más a la realidad, basado en una nueva concepción del crecimiento y en la experiencia lograda con el primer ejercicio de la planificación.

De esta manera también, la cobertura temporal se ajusta más al período presidencial, lo cual evidencia y se pretende alcanzar así un mayor apoyo político y motivación de los dirigentes, aspecto relevante no porque la planificación trate de identificarse con un gobierno determinado sino por garantizar desde el inicio la ejecución conveniente.

Es posible que, por una parte, algunas de las metas de estos dos planes no tuvieran el suficiente realismo debido a cierta falta de participación y a la carencia de información idónea, lo cual no permitió que los diagnósticos fueran más completos; por otro lado, el progreso en la formulación de los planes no ha ido a la par con la identificación, selección y la subsecuente formulación y evaluación de proyectos específicos. Estas cuestiones han constituido las dificultades más frecuentes en el proceso de planificación.

Plan 1973-1977

Teniendo en mente los problemas en referencia, se estructuró el Tercer Plan de Mediano Plazo para el período 1973-1977. Este plan contó con una mayor participación de las unidades organizacionales ejecutoras y se ha logrado una mejor articulación de éstas con los centros de decisión.

Esta participación ha dado una significación más amplia a las metas planteadas y ha facilitado su implementación, lo cual vuelve posible también un control cercano a través de la formulación de planes anuales operativos.

Como se sabe, pueden distinguirse en la planificación las siguientes fases:

a) En el diagnóstico se muestra el examen de la situación existente y sus tendencias. Se busca conocer qué ocurre, por qué ocurre, y las implicaciones habidas. Incluye el análisis de un período anterior no menor de unos 10 años.

b) Fijación de los grandes objetivos globales, metas y de las estrategias del Plan. Se exploran las opciones de desarrollo y se establecen los proyectos estratégicos o movilizadores fundamentales del desarrollo y se diseña una concepción de la estructura socioeconómica del futuro.

c) La formulación del Plan. En armonía con la imagen-objetivo establecida y los programas estratégicos planteados, se determinan los objetivos y metas de mediano plazo, se definen las políticas indispensables para la consecución de los objetivos y metas y se localizan espacialmente las actividades económicas. Se abordan, pari-passu, los planes sectoriales, determinando dentro de cada uno de ellos los propósitos básicos, la estrategia a seguir, los recursos cuanti-cualitativos y las políticas e instrumentos a utilizar, considerando al mismo tiempo, su distribución espacial.

Se definen las directrices y las formas de apoyo al sector privado y se compatibiliza sectorial y globalmente junto con los sistemas operacionales que permitan definir, operar, controlar y evaluar los resultados de la ejecución del Plan.

Los planes de mediano plazo son traducidos en planes operativos anuales, concebidos como instrumentos sistemáticos y permanentes de la acción gubernamental. Constituyen un proceso administrativo complejo de análisis, previsión, decisión y control, destinado a concretizar el Plan de Mediano Plazo considerando la situación coyuntural.

Aprobación del Plan por CONAPLAN y el Consejo de Ministros

Los documentos finales así como los planes respectivos son sometidos a consideración del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica para su aprobación. Las resoluciones tomadas por el Consejo son elevadas al Consejo de Ministros para de este modo, ponerlas en práctica en forma legal.

III. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, 1973-1977

El Plan Quinquenal 1973-1977 tiene el siguiente esquema que en gran medida es similar al de los planes anteriores.

- a) Análisis de la situación económica y social que comprende un diagnóstico correspondiente a los últimos 10 años y una evaluación de la misma situación desde un punto de vista estructural y coyuntural.
- b) Objetivos y metas del Plan.
- c) Estrategia global del Plan que define las características de la política económica y establece los medios e instrumentos de acción gubernamentales.
- d) Políticas e instrumentos sectoriales destacándose las principales políticas que determinarán la estrategia sectorial en los campos de la agricultura y ganadería, industria, turismo y transporte, energía, vivienda, salud, educación, comunicaciones, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano y regional.
- e) Un capítulo especial se dedica al comportamiento esperado del sector público y otro al financiamiento del desarrollo.

El Plan de Desarrollo 1973-1977 sigue los principios fundamentales de la política económica y social definidos por el Gobierno de la República, que en esencia conllevan a una acción estatal más dinámica para lograr el mejoramiento integral de las condiciones de vida del pueblo salvadoreño.

La participación del Estado queda enmarcada dentro del contexto de una política que plantea un conjunto de medidas y el manejo de instrumentos que vuelvan posible las transformaciones estructurales que permitan hacer del desarrollo un proceso continuo de superación del individuo, de la familia y de la sociedad.

Dicho Plan pone énfasis en el progreso agropecuario como fuente primaria de los elementos de supervivencia de la población y de medios necesarios para el impulso de las actividades del resto de sectores productivos. Se asigna a la industria un papel prioritario en la satisfacción de las necesidades de consumo interno de bienes manufacturados, absorción de mano de obra y a la formación de contingentes exportables para el área centroamericana y al resto del mundo.

Como en los planes anteriores se pone acento en el desarrollo social, teniendo prelación en este campo la salud, educación y vivienda. La mayor participación del Estado se pone de manifiesto en el amplio programa de inversiones públicas, tendiente a reactivar la economía nacional mediante el estímulo que éste ejercerá sobre el sector privado en los diversos campos de la producción de bienes y servicios, así como a través de una reorganización en la administración pública que incluye cambios tendientes a fortalecer el Sistema Nacional de Planificación para hacer factible el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

Con la planificación del desarrollo, se pretende la estructura de un esquema armónico, en el cual, participen vía coordinada, los diversos agentes económicos para lograr una dinámica que acelere el proceso de desarrollo.

En resumen pues, dicho plan reúne y conjuga los esfuerzos no sólo estatales sino también de los diversos estratos de la población, e indica al sector empresarial, aquellos campos de acción prioritaria, en los cuales, puede fortalecer sus acciones para alcanzar el doble beneficio del progreso en el ámbito empresarial y nacional.

Grandes objetivos y políticas generales

a) La recuperación económica y la aceleración del crecimiento. Para ello, se propone incrementar el producto territorial bruto a una tasa media anual de 6.7 por ciento. No obstante, lo modesto que pueda parecer el aumento, ello significa un gran esfuerzo para el país por cuanto debe superar las condiciones irregulares que han influido en el crecimiento de los últimos años, principalmente en lo relacionado con la dependencia de los productos básicos de exportación y la incierta situación de los productos manufacturados en el Mercado Común Centroamericano. Para ello este período es decisivo; en él debe conseguirse el establecimiento de sólidas bases para modificar la actual estructura productiva del país, dando mayor énfasis a la producción agropecuaria y a la industrialización a fin de evitar la alta dependencia económica de un reducido número de productos básicos de obligada comercialización en los mercados internacionales.

En línea con lo precedente, la política agropecuaria se orienta a aumentar y diversificar la producción y a promover la retención de la fuerza de trabajo en el campo para buscar no sólo mayores rendimientos sino también para que esa población pueda ampliar su participación en el mercado de consumo.

Las diversas políticas de producción agropecuaria que el Plan propone son complementadas por otros programas gubernamentales de gran relevancia, como son los de inversiones en infraestructura relacionada con obras de riego y drenaje, caminos y vivienda rural; la intensificación de los esfuerzos en material de investigación, extensión agrícola y educación técnica; mejoramiento de los mecanismos de comercialización y precios; coordinación de políticas en el sector público agropecuario y la atención financiera orientada al estímulo de la producción.

En cuanto a la industria manufacturera, el Plan en cuestión le asigna un papel dinámico preponderante. En líneas generales, pretende que la industria se responsabilice como elemento propulsor de rápida expansión, al mismo tiempo que responda, de manera significativa, a la necesidad de absorber crecientes contingentes de fuerza de trabajo y que intensifique un esfuerzo más destacado en el área de las exportaciones, principalmente para países fuera del istmo centroamericano.

De un lado, tales lineamientos implican que, el sector reasuma el papel dinámico que jugó en los años sesenta, a raíz de la creación del Mercado Común Centroamericano. De otro lado, significa un cambio en la orientación del proceso de industrialización. Desde luego, una y otra cosa representan un serio compromiso, tanto para la empresa privada, como principal realizadora en materia industrial, como para el sector público, en lo fundamental como orientador y promotor.

b) Aumentar progresivamente el nivel de empleo en proporciones que permitan en lo posible, la utilización de la mano de obra desocupada, la absorción del crecimiento vegetativo de la misma y la utilización más intensiva de la fuerza laboral subocupada. La política de empleo está implícita en todo el Plan de Desarrollo y se destaca en los planteamientos referentes a la agricultura, manufactura y la construcción.

c) Promover la redistribución del ingreso mediante la diversificación de la producción y el empleo de mecanismos que permitan la transferencia de mayores ingresos a los estratos más bajos para fortalecer su poder de compra y aumentar la demanda de productos básicos.

Los instrumentos para efectuar esta redistribución están constituidos por la política tributaria, los programas estatales de carácter social y la promoción de nuevos empresarios en las futuras inversiones. La política laboral y de empleo está considerada también como mecanismo redistributivo y a ello se orienta la política salarial que garantiza a los trabajadores una mayor participación en el valor agregado de la producción, y el fomento entre los trabajadores, de cooperativas de producción y consumo.

d) Elevar el nivel de vida de la población a través de un mejoramiento sustancial en las condiciones de salud, educación, nutrición, saneamiento ambiental y vivienda. Este objetivo está íntimamente ligado al de redistribución de ingreso y a la política gubernamental de acciones prioritarias en esos campos.

Con respecto a la salud se proyecta una orientación de esfuerzos hacia la medicina preventiva y a lograr una mayor cobertura del seguro social. En educación se pretende perfeccionar la reforma educativa para elevar el nivel cultural del pueblo y capacitarlo mejor para el trabajo, dando atención a la preparación especializada de los recursos humanos para la implementación de actividades de alta tecnificación; y en vivienda, se proponen importantes programas públicos y privados, destinados a la disminución de este grave problema social, con lo cual se buscará también, reactivar la propia actividad económica.

e) Evitar el alza inmoderada de precios que pueda presionar sobre el nivel de vida es decir, eliminar la posibilidad de un proceso inflacionario incontrolable. La política de precios considera medidas de corto y mediano plazo.

f) Fortalecer la posición de balanza de pagos. Para ello se determinan políticas acordes a las medidas encaminadas a la expansión económica y a mantener una posición externa satisfactoria que requiere una participación decidida del Estado en los siguientes campos:

i. Fomento y diversificación de exportaciones

El imperativo de intensificar los esfuerzos en el fomento de exportaciones de nuevos renglones agrícolas e industriales obedece a la finalidad de asegurar el financiamiento de los insumos, maquinaria y equipo importados que demandará el auge del proceso productivo. Como es natural, el Plan requiere de cuantiosos recursos de divisas que satisfagan la demanda por la expansión de los gastos externos. Para lograr estos recursos se procurará mejorar los niveles de exportación de los bienes básicos tradicionales y se promoverá la creación de industrias dedicadas básicamente a las exportaciones.

En esta actividad se le asigna un papel decisivo al sector empresarial, que deberá compenetrarse de la importancia de conquistar nuevos mercados competitivos que dejen al país el máximo beneficio en términos de ocupación. El Estado por su parte procurará la infraestructura física adecuada a los programas de exportación, efectuará programas de investigación y tecnificación y esquemas de fomento, e impulsará por medio de su servicio exterior una política comercial externa agresiva que facilite la colocación de nuestros productos en el exterior.

ii. Contención de importaciones

En forma paralela a la promoción de exportaciones se mantendrán medidas cambiarias y crediticias encaminadas a la contención de importaciones de bienes y servicios no esenciales al desarrollo, con el objeto de utilizar más racionalmente las divisas disponibles y evitar las presiones al desequilibrio externo originadas con la expansión productiva y la mayor demanda global.

iii. Endeudamiento externo

No obstante los esfuerzos previstos en materia de exportaciones, los niveles de recursos externos obtenidos por esta vía serán insuficientes para proporcionar los recursos financieros en moneda extranjera. Por esta razón, tales recursos deberán ser complementados con préstamos foráneos que vengán a dar el impulso indispensable a un desarrollo creciente y sostenido. La política de endeudamiento se orientará al financiamiento de proyectos de reconocidos beneficios para el país y se obtendrá, de preferencia, de fuentes externas que operen en el campo de la cooperación internacional. Debemos subrayar que el endeudamiento externo sólo será un complemento al esfuerzo interno nacional y no deberá crecer de manera indefinida, por lo cual se acompañará de medidas que reduzcan su utilización en el mediano plazo.

iv. Promover la integración nacional. Mediante el desarrollo de las distintas regiones del país de acuerdo con su potencial y necesidades para buscar un avance armónico y equilibrado entre las diferentes zonas rurales y urbanas.

El cumplimiento de todos esos grandes propósitos dependen en gran medida del cumplimiento por parte del Estado de una nueva actitud ante la realidad de los problemas económicos y sociales, así como del dinamismo del gremio empresarial y de su capacidad para provechar el impulso generador del amplio programa de inversiones públicas.

En efecto, la aplicación de políticas gubernamentales en aquellos campos de su propia acción tiene como fin primordial el fortalecimiento del sector empresarial de modo que realmente se constituya en elemento dinámico de un proceso rápido y sostenido de desarrollo.

Nueva mentalidad del gobierno

En consonancia con los grandes objetivos del Plan, la política gubernamental a adoptarse tiene características básicas que han sido determinadas por la naturaleza misma de las condiciones económicas y sociales del país. Es, sin duda, una política expansionista adecuada a los requerimientos que puedan derivarse de un proceso más acelerado en la producción. Por ello el Estado tendrá que poner en práctica planteamientos nuevos en áreas relacionadas con la política fiscal para asegurar que los ingresos que pueda percibir armonicen con el incremento de sus gastos corrientes y de inversión. Asimismo, habrá que adoptar políticas financieras adecuadas a las demandas de fondos necesarios para apoyar la actividad productiva.

Rasgo sobresaliente es la nueva actitud gubernamental ante los problemas de desarrollo. Es indudable que al Estado le corresponde la responsabilidad de dedicarse a la solución de ellos, por lo cual debe aumentar fuertemente el gasto público destinado a los programas en los campos de la salud, educación y otros, así como en los programas de inversión pública orientados hacia los sectores productivos.

El nuevo papel del Estado exige también una actitud en los funcionarios de la administración pública, quienes compenetrados de los diversos problemas del país y alentados por una mística de cambio, deberán poner su capacidad y experiencia al servicio de un gobierno de trabajo.

Por último, si bien es cierto que en el proceso de desarrollo existe una responsabilidad compartida entre el Estado y el sector empresarial, el gobierno reconoce que debe ser él, quien proporcione una sólida base sobre la cual se construya una estructura económica fuerte y estable, y por ello buscará en primer término su propio fortalecimiento en el aspecto fiscal.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica

La Secretaría Ejecutiva del Consejo es el centro del Sistema Nacional de Planificación y realiza las funciones ya detalladas con el apoyo de una Oficina Técnica cuya primera organización estuvo constituida por una Dirección Técnica y los Departamentos de Programación Global; Programación del Desarrollo Agrícola y Ganadero; Programación de la Industria, Comercio y Turismo; Control Físico de Inversiones y Programación de la Infraestructura; Programación de los Sectores Sociales; Proyectos y Financiamiento Externo; Administración para el Desarrollo y Control de Presupuesto y Departamento Administrativo.

Persiguiendo mejorar la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan, se modificó en abril de 1973 la organización interna de la oficina, quedando estructurada de la siguiente manera:

Dirección Técnica y tres grandes Divisiones:

- a) División de Planificación y Evaluación.
- b) División de Proyectos, y
- c) División de Operaciones.

Estas Divisiones a su vez se integran por Departamentos.

La División de Planificación y Evaluación tiene bajo su responsabilidad la planificación integral del desarrollo; la evaluación y adecuación de los planes globales, sectoriales y regionales de largo, mediano y corto plazo. Le corresponde orientar y proponer las políticas, técnicas, estrategias, recursos y mecanismos de planificación y operación para acelerar el desarrollo.

Está formada por los Departamentos de Programación Global, Sectores Productivos e Infraestructura, Programación de Sectores Sociales y Administración para el Desarrollo.

Por su lado, la División de Proyectos y Financiamiento tiene a su cargo la formulación, evaluación y negociación del financiamiento de los proyectos.

La División de Operaciones coordina y controla la ejecución de las acciones del Plan de Mediano y Corto Plazo, autoriza los desembolsos de los proyectos de inversión pública, y formula el Presupuesto Anual de Inversión Física.

Teniendo en cuenta el papel e importancia de la asistencia técnica internacional, así como para aprovechar al máximo sus bondades y beneficios, se creó en julio de 1974, la División de Cooperación Internacional, la cual se encarga en suma de racionalizar, negociar, asignar y evaluar, la asistencia y cooperación que recibe el país ya sea de fuentes multilaterales como bilaterales.

Dentro de dicha asistencia está también lo concerniente a becas, lo cual ha favorecido la capacitación de muchos técnicos nacionales en áreas prioritarias para el país, los cuales están diseminados en todo el sector público e inclusive en la empresa privada.

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social

A partir de 1973 se incorporó la planificación de corto plazo mediante la formulación de planes anuales operativos, que permiten vía dinámica la adecuación de los objetivos-metas quinquenales a las condiciones propias de la economía en cada uno de los años. Como se sabe, estos planes anuales operativos examinan el comportamiento observado en el año precedente y establece sobre éste y otras bases las metas a conseguirse, define las políticas de corto alcance a implementarse, etc., con miras a alterar el curso de la tendencia secular de tal manera de corregir algunas situaciones coyunturales desfavorables o inyectar estímulos a las propicias a la consecución de los objetivos-metas de mediano plazo.

Vistos los frutos positivos en todas las labores de planificación, condujeron al Poder Ejecutivo a institucionalizar en forma más acertada e integral el instrumento de la planificación, promulgando un nuevo Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, el cual entre muchas innovaciones dedica el Título IV al reconocimiento y establecimiento de la planificación en el país, como herramienta que conduzca a los óptimos resultados posibles no sólo para la administración pública sino a la vez para el fiel cumplimiento de los negocios estatales; recién y casi al mismo tiempo, por medio del Decreto Legislativo N° 448 del 8 de enero de 1976, se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, asumiendo las facultades, obligaciones y compromisos del anterior Consejo, y desde luego con funciones más amplias.

V. PRINCIPALES ORGANOS DE DECISION POLITICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Planificación, estructurado sobre la base del Reglamento del Poder Ejecutivo, no sólo se han perfeccionado las técnicas y mecanismos que involucra la planificación en sus múltiples interrelaciones, sino por igual se han articulado en mejor forma las tareas y acciones técnicas y operativas con los centros de decisión política.

Dentro de tal contexto, le compete al área decisional, determinar, orientar y aprobar los objetivos, metas, políticas y estrategias para la formulación y ejecución de planes de largo, mediano y corto plazo, en los niveles global, sectorial, regional, local e institucional.

Tal área de decisión está integrada por:

Presidente de la República .

Consejo de Ministros .

Comisiones Especiales del Consejo de Ministros (de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y Regional y de Transformación Agraria).

Por su parte, el área técnica está compuesta así:

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Unidades de Planificación Sectoriales, Regionales y Ministeriales.

Unidades de Planificación Institucionales.

Comités de Planificación (Central, Sectoriales, Regionales e Institucionales).

Comités de Coordinación Intersectoriales o Interministeriales.

Merece especial mención el nombramiento de la Comisión Nacional de Población y la adopción y aprobación de la Política Demográfica, ambas por parte del Consejo de Ministros en octubre de 1974. Puesto que la configuración poblacional salvadoreña posee una connotación bastante sui-géneris, lo anterior es de enorme relevancia.

Por último, está el área operativa constituida de la manera siguiente:

Organismos operativos o ejecutores del sector público (Secretaría de Estado, Instituciones Autónomas, Empresas Públicas, Gobernaciones Departamentales y Municipalidades).

Como podrá advertirse, dentro de un todo orgánico y perfeccionando el proceso cada vez más, se garantiza el canal adecuado y flujo permanente para impulsar las realizaciones y adoptar las decisiones en su debida oportunidad.

VI. EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION EN EL SALVADOR

A nadie escapa lo difícil que resulta realizar en forma rápida una evaluación de las tareas de planificación en el país. La eficiencia del proceso y el éxito del mismo ha estado sujeto a contingencias y a variables aleatorias de diversa índole. Tan siquiera no podemos contar con parámetros e indicadores valederos para poder determinar el grado de éxito o de fracaso.

Los frutos del proceso, podría pensarse, pueden medirse de acuerdo con el crecimiento observado en el producto interno bruto o en otras variables macro-económicas; pero puede suceder que se haya operado un aumento en el ingreso, o modificado otras variables sin haberse experimentado cambios significativos en la estructura económica.

Por otra parte, para la evaluación podría conjeturarse lo que hubiera sucedido en el país en ausencia de la planificación. Estas conjeturas interesantes como especulación carecen las más de las veces de valor práctico y no se obtienen de ellas conclusiones concretas ni mucho menos arrojan luz sobre el proceso.

Nos limitaremos a señalar los logros, bondades y limitaciones; en primer lugar debemos decir que la planificación en El Salvador, tiene apenas 14 años de vida que visto de manera retrospectiva es un período relativamente corto.

La primera actividad del Consejo fue dedicar un mayor esfuerzo al estudio de los aspectos del desarrollo económico y social del país que tenían como finalidad racionalizar los distintos negocios y funciones del Estado.

En su primera etapa puso énfasis en la elaboración de programas y medidas de políticas de corto plazo para la expansión del sector público y privado; estimuló la ejecución de muchos proyectos de inversión pública para la infra-estructura económica como transporte, comunicaciones, energía y otros. Mereció especial atención la política fiscal y la búsqueda de un mejor ordenamiento del sector público, se realizaron esfuerzos para revestir el deterioro manifestado por las finanzas del gobierno y se concedió importancia máxima a la formulación del sistema de presupuesto por programas, como medio de cristalizar a través del mismo las metas anuales de realización del sector público.

Acciones más concretas en el campo de la planificación, se manifiestan a fines de 1963, al presentarse un primer plan bienal de inversiones públicas para los años 1964-1965 y luego se formula el plan bienal 1966-1967. Al mismo tiempo, se trabaja en el primer plan quinquenal 1965-1969 y se continúa en la práctica de planes bienales para los años de 1968-1969 y 1970-1971.

Tanto el primer Plan de Desarrollo como el segundo, permitieron ganar una experiencia valiosa. Gracias a ello, se cuenta en la actualidad con mejores metodologías, se conoce más la situación del país y se dispone de recursos humanos diseminados por toda la administración pública, que han permitido iniciar una segunda etapa de la planificación, que podríamos llamar, la etapa de la práctica de la planificación.

Mediante la planificación se ha buscado corregir los desajustes de la economía de mercado y volverla más competitiva; racionalizar el proceso de toma de decisiones y las formas de participación del sector público en el desarrollo económico, orientar a plazo mediano y largo el proceso de transformación de la economía y preparar equipos capacitados para asumir las nuevas responsabilidades.

Debe tenerse muy en cuenta las limitaciones que se han tenido en cuanto a la implantación del sistema de planificación; que van desde los de naturaleza conceptual, hasta los de tipo político en el campo interno e internacional.

En los primeros dos planes conviene puntualizar, no se contó con la participación suficiente y efectiva de los organismos públicos más ligados a la planificación, y no se hizo mayor esfuerzo para adecuar la administración pública a las nuevas tareas.

Otra cuestión que puede señalarse es que en su contenido sólo se expresaron las intenciones globales, sin llegar a la definición de medidas concretas para su implementación y se fijaron metas demasiado ambiciosas para un primer ejercicio de planificación.

Pueden mencionarse como logros empero, el haber proporcionado un mejor conocimiento de la realidad nacional, un mayor dominio y aplicación de las técnicas de planificación, que permitan un control más acertado sobre las variables macroeconómicas y la racionalidad en las decisiones.

Por ello quizá al evaluar los dos primeros planes de desarrollo, ésto es en el lapso de 10 años entre la creación y la formulación del Tercer Plan, se debe considerar como un período de aprendizaje y vivencias positivas más que mostrar una preocupación por comprobar si se cumplieron las metas o no y en qué grado se logró ese cumplimiento.

Sin lugar a dudas, ha sido el Tercer Plan Quinquenal, el más rico en contenido, metodologías, compatibilización, realizaciones, identificación más manifiesta, consolidación del Sistema Nacional de Planificación, formulación de los planes anuales operativos, etc. De esta manera se ha cumplido con las tareas propias de la planificación, como son: asesoría, promoción, coordinación, decisiones, control y evaluación.

En definitiva, el Plan 1973-1977 ha propendido a la estructuración de un esquema armónico, en el cual participen vía coordinada los diversos agentes económicos, para alcanzar la dinámica que acelere el desarrollo. Reune y conjuga los esfuerzos del Estado y los correspondientes a los diversos estratos poblacionales e indica al sector empresarial aquellos campos de acción prioritaria, en los cuales puede actuar.

VII. ELABORACION DEL PROXIMO PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO, 1978-1982

En la actualidad, una de las tareas de mayor envergadura en que estamos empeñados, es la formulación del venidero Plan Quinquenal, trabajo que se encuentra bastante avanzado.

Como modalidad nueva debe destacarse la mayor participación de las unidades primarias y secundarias de organización que integran el sector público, para, entre otras cosas, alcanzar una mayor motivación y compromiso de parte de todas las entidades ejecutoras, matizar de manera más acertada las políticas, disminuir ciertos recelos institucionales, pensar en forma más sectorial, mejorar las áreas política, técnica y operativa en sus múltiples interrelaciones e influencias recíprocas, etc.

Otro punto que ha merecido mucha atención es todo lo referente a proyectos específicos en sus diferentes etapas, con miras a disponer siempre de un inventario que permita una mayor y mejor asignación de recursos dentro del esquema de desarrollo.

Por último, en todas las labores involucradas se está teniendo muy en cuenta, la influencia que tienen las dificultades resultantes de la elevada dinámica poblacional en sus múltiples interrelaciones, lo cual ha puesto de manifiesto el imperativo de continuar otorgando prioridad primaria a la solución demográfica dentro del contexto y proceso de desarrollo en que el Gobierno de la República está empeñado.





**SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA**

“Los objetivos principales del Sistema son servir de foro a los organismos de planificación de los países de América Latina, lograr un mayor conocimiento y acercamiento entre ellos, promover y llevar a cabo el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecer formas para desarrollar acciones comunes destinadas a impulsar, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación entre los países de la región. Para dar adecuado cumplimiento a este objetivo, el Sistema tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Impulsar el intercambio de experiencias, planes, programas y proyectos para la planificación y, en general, divulgar los trabajos producidos por los organismos de planificación que sean de interés para el Sistema;
- b) Analizar, en forma permanente, los progresos de la planificación y los obstáculos a ella;
- c) Impulsar los esfuerzos de programación conjunta a nivel regional, subregional y de grupos de países que permitan fortalecer el proceso de integración latinoamericano;
- d) Identificar acciones conjuntas que puedan incorporarse a los planes y programas de desarrollo nacionales y puedan favorecer a la región en su conjunto, o a grupos de países, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales;
- e) Promover el intercambio de técnicos entre los organismos de planificación, y la realización de trabajos conjuntos entre los países;
- f) Promover el intercambio de informaciones y acciones conjuntas con otros organismos de la región vinculados a la planificación y al desarrollo, así como de fuera de ella.”

BOLETIN DE PLANIFICACION
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
CASILLA 1567 - SANTIAGO, CHILE

Para uso informativo; no es documento oficial.