



ILPES - INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
NACIONES UNIDAS - CEPAL - PNUD
GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SECRETARIA DE
PLANEAMIENTO DE LA
PRESIDENCIA DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe
IV Conference of Ministers and Heads of Planning of Latin America and the Caribbean
Ive Conférence des Ministres et Chefs de Planification de L'Amérique Latine et des Caraïbes

Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983

Distr.

LIMITADA

E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.4
20 de abril de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS TECNICOS PREPARADOS POR EL ILPES
PARA LA IV CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES
DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

(DOCUMENTO II)

83-4-589

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	iv
I. LA PLANIFICACION Y LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.....	1
A. Resumen temático.....	1
1. El marco conceptual.....	1
2. Las estrategias de desarrollo y las modalidades de planificación vigentes.....	4
3. Las actividades de planificación y los resultados alcanzados en el bienio 1980-81.....	7
a) Antecedentes generales.....	7
b) Experiencias nacionales.....	10
4. Las políticas económicas y la planificación en el bienio 1980-81.....	21
a) Antecedentes de la evolución económica en el bienio.....	21
b) El sector externo y la gestión de la política económica.....	23
c) El marco externo y la planificación.....	27
B. Conclusiones.....	31
1. Formulación de diagnósticos, planes y políticas.....	31
2. Marco institucional y conexión con las políticas a corto plazo.....	33
3. Cooperación internacional en materia de planificación.....	37
II. PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL AREA DEL CARIBE.....	39
A. Antecedentes y perspectivas.....	39
1. Rasgos globales de la economía del Caribe en el inicio de la década del ochenta.....	39
2. Antecedentes básicos sobre la estrategia subregional de desarrollo.....	44
a) Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo.....	44
b) La Comunidad del Caribe en el decenio de 1980....	45

c) Problemas, necesidades y prioridades que deben considerarse en la planificación de la ayuda para el desarrollo de los países menos desarrollados en el Caribe Oriental.....	46
3. La planificación frente a los desafíos del desarrollo caribeño: trabajos preparados con ocasión de las reuniones de planificadores del Caribe.....	46
a) Estudio de los sistemas de planificación nacional en América Latina y el Caribe.....	46
b) Cómo planificar -AFROSIBER- el método de planificación de nueve puntos y su aplicación a la planificación del desarrollo.....	47
c) Seis problemas de la planificación del desarrollo en los Estados pequeños del Caribe.....	47
d) Informe sobre un estudio de las necesidades de capacitación de los planificadores en el Caribe Oriental.....	48
4. Acción del Estado y planificación.....	48
a) Antecedentes generales.....	48
b) Apoyo institucional para la planificación.....	49
5. Líneas centrales de acción.....	49
6. Conclusiones.....	51
III. LA COMPATIBILIZACION ENTRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA PLANIFICACION.....	53
1. Consideraciones generales.....	53
2. El desencuentro tradicional entre la estrategia, el plan y la política económica.....	56
a) La dimensión temporal.....	56
b) Enfoques y perspectivas diferentes: algunas consideraciones técnicas.....	58
c) El marco político-institucional.....	60
3. La necesidad de la compatibilización.....	62
4. Obstáculos a la compatibilización.....	65
5. La experiencia en algunos países de la región.....	68

	<u>Página</u>
IV. LA PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION.....	73
1. Introducción.....	73
2. La participación en el proceso de planificación.....	75
a) La democratización del Plan: modalidades y condiciones.....	75
3. Las exigencias de la planeación democrática participativa.....	77
4. Planificación participativa y concertación social en América Latina.....	79
5. La búsqueda de la concertación social.....	83
V. INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION..	89
1. Introducción.....	89
2. Vías para una mejor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación.....	93
3. Conclusiones y recomendaciones.....	100

PREFACIO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha preparado diversos trabajos en cumplimiento de las tareas que le fueran encomendadas por la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Guatemala, noviembre de 1980).

El presente documento contiene un resumen de tales trabajos, los que recogen los principales antecedentes, y las conclusiones y recomendaciones que de ellos se derivan.

La Sección I resume el documento La planificación y la política económica y social en América Latina y el Caribe (E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.5 Documento III-1), cuyo texto completo, en español e inglés se presenta a la IV Conferencia.

La Sección II hace lo propio respecto del trabajo Planificación y Desarrollo en el área del Caribe, Antecedentes y Perspectivas (E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.6 Documento III-2), el que también en edición bilingüe constituye un documento de la Conferencia.

La Sección III contiene una síntesis del documento La compatibilización de la planificación de mediano plazo y de la política económica a corto plazo, trabajo de carácter metodológico, cuya versión preliminar ha preparado el ILPES.

De la misma forma, la sección IV resume el documento del ILPES, Informe sobre planificación participativa; y la sección V, el documento Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación, este último preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

I. LA PLANIFICACION Y LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

A. Resumen temático

1. El marco conceptual

En el primer capítulo introductorio se discute un marco conceptual sobre los procesos de planificación, con el objeto de replantear algunos argumentos fundamentales en torno a la necesidad de la planificación, a la luz del actual estado crítico de la conducción de la política económica y social en la mayoría de los países de la región, y del agravamiento de los problemas de lento crecimiento, pobreza y dependencia externa. Cuando se desató dicha crisis ella estuvo asociada, en general, al debilitamiento de los esfuerzos de planificación registrados durante la década de los años setenta, la que fue más intensa en aquellos países que confiaron plenamente en la virtud de los mecanismos automáticos del mercado, porque debieron absorber plenamente las tendencias recesivas de la economía internacional.

Dicho marco conceptual intenta hacer explícita una definición genérica de planificación acorde a las economías de mercado mixtas de la región, donde el Estado ejerce un apreciable grado de funciones de regulación económica y de producción de bienes y servicios. La experiencia regional ha visto, de esta manera, a la planificación como el conjunto de procedimientos necesarios para formular y materializar un proyecto nacional de desarrollo, para racionalizar y coordinar la política económica y social

con vistas a corregir los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la formación de capital, todo ello en diversos horizontes temporales y niveles de decisión.

Respecto de la formulación del proyecto nacional de desarrollo, se postula que los contenidos del plan apunten a señalar las características centrales de la estrategia de desarrollo, el papel de los diversos agentes económicos en su materialización y los lineamientos fundamentales de la política económica y social; y esto en vez de un detallado programa de intencionalidad normativa, el que ha sido en diversas instancias, incongruente con la marcada variabilidad de los condicionantes exógenos, internos y externos, a que está sujeto el sistema económico y social. Dentro de esta perspectiva, en lugar de una proyección lineal y determinista del futuro, la planificación debiera constituirse en un instrumento flexible capaz de generar un conjunto de escenarios alternativos y haciendo explícitos sus condicionantes económicos, sociales y políticos.

Más que considerar la planificación como fórmula antagónica del mercado, se plantea la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre ambos mecanismos. Si se reconoce que el mercado constituye un eficaz mecanismo para movilizar recursos productivos e incentivar la productividad y la innovación tecnológica, se arguye que existen importantes razones para asignar un papel activo al Estado y, por ende, a la planificación, unas de intervención correctiva y otras de promoción y conducción del proceso de desarrollo. Algunas de ellas son antiguas, pero habitualmente ignoradas por los planteos ortodoxos; otras, en cambio, son nuevas, y surgen de los fracasos reciente que tienden a instaurar modelos neoliberales en la región.

De antiguo aparecen en la bibliografía casos donde los precios del mercado fallan al dar las señales correctas para una óptima asignación de recursos, y que se producen por la existencia de economías y deseconomías externas, bienes públicos y economías de escala. La intervención del Estado surge aquí como un imperativo lógico para corregir las distorsiones producidas. En los países menos desarrollados, estos fenómenos son particularmente agudos durante el proceso de formación de capital, como así también en la interacción entre los procesos de producción y consumo y el

medio ambiente natural, que ha redundado en fenómenos de contaminación y de sobreexplotación de recursos.

En la reducción de la incertidumbre sobre el futuro, inherente al libre mercado, radica un segundo argumento de importancia en favor de la planificación. Tal incertidumbre por lo general afecta negativamente las decisiones de inversión de las empresas, lo que las obliga a exigir tasas excesivas de rentabilidad o las induce a desestimar inversiones a mediana o larga maduración. Surge así la necesidad de que el Estado determine anticipadamente las expectativas de actividad y precios en cada sector y coordine las decisiones de inversión pública y privada.

El uso social del excedente, entre acumulación productiva, consumo y servicios del Estado, constituye una tercera razón que fundamenta la actividad planificadora. La crisis del capitalismo periférico en último término aparece generada por la incapacidad del mercado de dar una respuesta socialmente satisfactoria a esta cuestión. Así, a través de la planificación del uso del excedente, cuestión que por supuesto entraña aspectos políticos y técnicos, el Estado puede desencadenar un proceso de transformación del sistema que elimine sus actuales características de exclusión social y dependencia externa. Tal proceso implicará definir un conjunto de intervenciones específicas, en materia de política de ingresos, gasto social, inversión pública y políticas de precios y crédito, que en definitiva reorienten tanto la estructura de la demanda como la de la producción.

Por último, la marcada inestabilidad que ha afligido a los países centrales, a partir de los inicios de la década pasada, y los efectos ampliados que ella ha proyectado sobre todos los países periféricos, reclaman la intervención estabilizadora del Estado en el contexto de planes a corto y a mediano plazo, que minimicen los efectos negativos de la recesión internacional y aseguren un grado suficiente de autonomía al crecimiento de largo plazo.

Las cuatro razones señaladas plantean la necesidad de revitalizar los esfuerzos de planificación, los que, sin embargo, deberán realizarse en el contexto del proceso decisorio de las políticas públicas. Ahora bien, tales procesos entrañan diversas etapas tales como la definición

y establecimiento de prioridades entre los objetivos por alcanzar; la identificación de las restricciones de recursos e institucionales; la generación de alternativas técnicas y económicas de solución; la estimación de las reacciones probables de los agentes no-gubernamentales; la selección de la mejor alternativa y por ende del "paquete" de políticas a aplicar; y el establecimiento de un conjunto de procedimientos de seguimiento, control y evaluación. La aplicación de una metodología como la propuesta puede ser particularmente significativa en el diseño de la política económica a corto plazo.

2. Las estrategias de desarrollo y las modalidades de planificación vigentes

Las modalidades de planificación vigentes en la región tienen sus raíces en las estrategias de desarrollo adoptadas por los países, ya sea explícitamente, en planes u otros documentos publicados, o implícitamente, por las políticas específicas aplicadas.

La diversidad de las estrategias de desarrollo puede analizarse a través de cuatro variables fundamentales: i) el papel desempeñado por el Estado y por el mercado en la asignación de recursos; ii) el grado de apertura externa y el tratamiento ofrecido al capital extranjero; iii) los sectores prioritarios y las estrategias sectoriales; y iv) la distribución del ingreso, el empleo y las políticas sociales.

En el Capítulo II se analiza cómo se trata cada una de estas variables en las estrategias nacionales vigentes, y dónde además se destaca la gran diversidad de enfoques predominantes.

En esa diversidad, de todos modos, se perfilan dos modalidades principales de planificación en economías de mercado mixtas, además, desde luego, de la de planificación socialista prevaleciente en Cuba.

La primera modalidad corresponde a la planificación de carácter indicativo y orientador cuya función primordial consiste en elaborar y difundir la racionalidad que se quiere imprimir al sistema socioeconómico, basada en el afianzamiento y modernización del régimen de economía de mercado,

en estrecha vinculación con los países capitalistas desarrollados, y donde el Estado juega un papel subsidiario y parcialmente corrector. Aquí el órgano central de planificación puede colaborar en el diseño de la política económica y social y en la coordinación de su ejecución por parte de diversos ministerios y organismos descentralizados.

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

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

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

En primer término se podría indicar tres países: Argentina, Chile y Uruguay, los que a pesar de los cambios internos y externos, seguían adheridos a una concepción básicamente indicativa y orientadora de la planificación.

En segundo lugar, cabe mencionar a cinco países que adoptaron una modalidad de planificación básicamente reguladora con un activo papel del Estado en la economía; éstos son: Brasil, México, Nicaragua, Venezuela y Granada. Acerca del grado de cobertura de sus planes, puede advertirse que en su mayoría realizan un intento por abarcar el conjunto de las actividades de la economía. Esto, sin embargo, no implica que el Estado pretenda intervenir o regular todas las áreas.

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

Por último, con referencia al caso de Cuba, cabría mencionar que este país se propone avanzar para consolidar y perfeccionar el sistema de planificación de la economía, y entre sus objetivos se destaca la aplicación de un efectivo control del Plan Anual y del Plan Quinquenal de la Economía por parte de todos aquellos factores que intervienen en

el proceso, fortaleciendo así el trabajo de planificación en los órganos y organismos del Estado. Del mismo modo se establecen objetivos para los planes por ramas y por regiones.

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

3. Las actividades de planificación y los resultados alcanzados en el bienio 1980-81

a) Antecedentes generales

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

Los planes aprobados durante el período 1980-81 contienen una diversidad de objetivos como ocurrió con los planes formulados durante la década pasada. Entre estos objetivos se encuentran: a) aumentar la tasa de crecimiento del producto; b) mejorar el bienestar y el ingreso per cápita; c) lograr una distribución más equitativa del ingreso; d) propender a la generación de empleos; e) incrementar las exportaciones; f) controlar la inflación. Además, en varios casos, se plantean objetivos diversos entre los cuales cabe señalar la integración territorial, el desarrollo energético acelerado, etc.

Estos objetivos aparecen con tal nivel de generalidad que normalmente no surgen explícitas las contradicciones que pueden existir entre ellos. En la mayoría de los casos, no se efectúa una compatibilización entre los objetivos, las metas planteadas y la disponibilidad actual y futura de recursos, como tampoco se analiza la coherencia entre dichos objetivos y las políticas instrumentales formuladas, lo que evidencia una insuficiencia técnica e instrumental.

En seis de los países analizados se registraron importantes modificaciones en la organización institucional de la planificación, destacándose el caso de Nicaragua, donde se creó el Ministerio de Planificación en 1979, al que se le asignaron funciones de importancia preponderante dentro de la Administración del Estado; y el de Ecuador, donde se creó, en 1979, el Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Vice Presidente de la República, al cual se le dió mayor jerarquía política que a la anterior Junta de Planificación.

En dos instancias se ha observado una mayor preocupación por integrar la programación monetaria y financiera a la planificación, aun cuando ella pueda estar fuera del ámbito del organismo responsable de ésta. Tales son los casos de Venezuela, donde en 1982 se creó el Gabinete Financiero, y donde CORDIPLAN ejerce las funciones de Secretaría Técnica; y el de Brasil, donde el Consejo Monetario Nacional está estrechamente vinculado a la Secretaría de Planeamiento a través del Ministro del ramo.

Por último cabe señalar que hubo diversos cambios institucionales en el ámbito de la planificación regional y a los que se hace referencia en la siguiente sección.

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

El hecho más significativo observado en este orden de cosas, posiblemente sea la presión en favor de un mayor grado de descentralización

territorial del poder y, en consecuencia, de la capacidad de decisión. Dicha presión se origina tanto por una revitalización de las demandas locales por una mayor autonomía, como por un creciente convencimiento por parte de los gobiernos nacionales, de la imposibilidad de manejar eficientemente sistemas altamente centralizados de gobierno y administración. El problema de la descentralización territorial, utilizando nuevas regiones de planificación o bien apoyándose en las actuales divisiones político-administrativas, ha tomado considerable fuerza aprovechando los cambios políticos que se están produciendo en varios países latino-americanos, que es el caso, sin duda alguna del Brasil.

Por otra parte, en la mayor parte de los planes de la región se han enfatizado los contenidos regionales, lo que es común para países con distintas modalidades de planificación.

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

En algunos países para el futuro inmediato se contemplan actividades que permitirán incluir el desarrollo regional entre sus prioridades nacionales (Paraguay y Perú).

Un componente importante del desarrollo regional en varios países lo constituyen los proyectos de inversión asociados a una región y que, en algunos casos tienen significado nacional. Tales son los casos de los programas de inversión como Itaipú en Paraguay y los de la Cuenca del Guayas en Ecuador, que mejorarán sustancialmente las respectivas posibilidades económicas nacionales.

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

b) Experiencias nacionales

A continuación se reseñan las actividades de planificación en seis países de la región, elegidos de acuerdo a la disponibilidad de información.

En la presente década la idea de planificación ha cambiado en Brasil en el ámbito de las políticas públicas; es probable que ello sea el resultado de su experiencia previa en materia de planificación en la cual durante los últimos veinte años, se registran por lo menos ocho planes que han afectado, de algún modo, a la economía del país. Sin embargo, parte de la política económica practicada - y sobre todo en el período más reciente - no siempre estuvo estrictamente vinculada a lo que planteaban los planes.^{1/}

El cambio político y económico producido a partir de 1979 ha modificado la posición oficial acerca de la planificación. Esta nueva filosofía se ha plasmado en el contenido del "Plan Nacional de Desenvolvimento 1980-85", donde se plantea precisamente que una de sus características básicas es su flexibilidad: "esta é indispensável para que o Governo e todos os setores da sociedade possam permanentemente adaptar e ajustar seu comportamento e suas ações a conjuntura existente, sempre em benefício dos objetivos do desenvolvimento nacional".^{2/}

Los objetivos estratégicos planteados en dicho Plan postulan el perfeccionamiento de las instituciones políticas y la democratización de la sociedad brasileña.^{3/} Dentro de este marco, el III Plan propone: "a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível".^{4/}

^{1/} Desde 1971 se estableció un sistema de seguimiento de planes y desde 1972 se dispuso la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo, como documentos oficiales sujetos a la aprobación del Poder Legislativo. Está ahora en vigencia el III Plan Nacional de Desarrollo 1980-85.

^{2/} República Federativa do Brasil, III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-85, p. 11, Río de Janeiro, Septiembre 1980.

^{3/} III Plano, op. cit., p. 20.

^{4/} III Plano, op. cit., p. 17.

Dentro de esta filosofía general aparecen los siguientes grandes objetivos económicos y sociales:

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

Entre estos objetivos dos responden más particularmente a la situación económica y política del Brasil: 1) el énfasis en la distribución del ingreso; y 2) la prioridad del desarrollo energético.

El énfasis en la distribución del ingreso es producto de la conciencia de que el "milagro" brasileño, si bien obtuvo importantes logros en materia de crecimiento de la economía, no ha distribuido de manera pareja los frutos del crecimiento.

El objetivo denominado desarrollo energético responde a la fuerte dependencia de hidrocarburos de la economía brasileña, la que después del alza de petróleo de 1979, hizo que éste constituyese, en 1980, el 46% del total de las importaciones. Esto demuestra que, desde un punto de vista a mediano plazo, es fundamental para dicha economía contar con fuentes alternativas de energía nacional, como un medio de aliviar su balanza de pagos.

Los desafíos enfrentados por la economía brasileña en los inicios de la década de los años ochenta - alto grado de endeudamiento externo, recesión, inflación y reducción del ritmo de crecimiento - hicieron optar por un camino que, en apariencia dejaba de lado los procesos de planificación, centrando la acción de las políticas a corto plazo, exclusiva y principalmente en el sistema financiero. Sin embargo esas acciones demostraron ser insuficientes, y en apariencia un enfoque intermedio se va

imponiendo con el control selectivo, y la programación de algunas áreas clave del sector público, que revisten una importancia vital en el manejo crediticio, monetario y de balanza de pagos. Este enfoque queda evidenciado en la puesta en marcha del sistema SEST de control de las empresas públicas, así como en la programación "plurianual", donde se consolidan los principales agregados de las empresas estatales para un período de varios años.

La práctica ha señalado que el sistema de planificación adoptado ha permitido a la economía y al Estado brasileño sortear con relativo éxito la difícil situación económica internacional en el contexto de cambios políticos internos de mucha significación.

La coyuntura económica por la que atravesó Costa Rica durante el bienio fue determinante en la aplicación del Plan de Desarrollo 1979-1982. Tal como lo señala el Gobierno: "No pudiendo plantearse cambios concretos inmediatos en la política económica y fiscal debido a lo sorpresivo de la situación económica, ... las medidas correctivas que se pudieron tomar para favorecer la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo no se dieron sino que, por el contrario, hubo una discontinuidad respecto de los lineamientos del Plan". En particular, dentro de la política a corto plazo aplicada se dió prioridad a la reducción del déficit del sector público, así como a la limitación de las importaciones, debido a la aguda escasez de divisas; esto significó que los gastos de inversión se redujeran sustancialmente durante el bienio, y que por tanto parte se postergara la realización de las inversiones contempladas.

Para avanzar en la consecución de los objetivos del Plan, así como para plantear oportunamente sus correcciones y necesaria flexibilidad, OFIPLAN goza de algunas atribuciones en el ámbito de la política presupuestaria, aunque menores a las que tenía con anterioridad al bienio 1980-81. Previamente OFIPLAN tenía adjunta la Oficina del Presupuesto Nacional, la que pasó al Ministerio de Hacienda. Durante 1980-81 OFIPLAN también participó en la Autoridad Presupuestaria, organismo que propone dicha política a la Oficina del Presupuesto Nacional. Con relación a las políticas monetaria y de comercio exterior, la participación de OFIPLAN

es indirecta, a través de las instancias superiores de la Administración del Estado. Sin embargo es preciso señalar al respecto las dificultades encontradas para preparar o implementar los planes durante el período 1980-81, tal como ellas han sido apreciadas por OFIPLAN.^{1/}

Hay dificultades de distinta índole, algunas de tipo coyuntural y otras de carácter administrativo-legal. Entre las primeras está la situación inflacionaria y recesiva que durante el bienio se manifestó en la economía costarricense, en parte, como producto de circunstancias externas. Esto determinó dar prioridad a los urgentes problemas del corto plazo, centrados en el manejo financiero, en la reducción del déficit del sector público y en la política cambiaria. Quedó así prácticamente en suspenso la aplicación del Plan de Desarrollo, debido a las reducciones en los niveles de inversión.

Por otra parte ciertas medidas que afectaron el nivel de inversión programado fueron las cambiarias y las restricciones cuantitativas que elevaron el costo de las importaciones de maquinaria y equipo.

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

No obstante lo anterior, en planificación sectorial hubo un importante fortalecimiento de la función planificadora en ministerios e instituciones autónomas, en particular al establecerse planes anuales operativos, los que comenzaron a prepararse para algunos sectores.

La planeación en México así como los cambios ocurridos en el sistema deben ser considerados desde la perspectiva que ofrece el desarrollo mexicano de los últimos 50 años.

^{1/} Respuesta de Costa Rica a la Encuesta del ILPES a los organismos nacionales de planificación.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-82 se plantea tal continuidad 1/ como una de las características del sistema de planeación, por lo tanto, cuando se habla de "nueva" concepción de la planificación, se pretende privilegiar algunos de los rasgos definidos para el Plan 1980-82. Tres son sus principales características desde el punto de vista de la acción del Estado.

En primer lugar, el carácter global del proceso de planeación. Tal como se indica en el citado Plan, "los procesos de planeación, para ser efectivos y congruentes, deben cubrir todos los instrumentos con que cuenta el Estado: el gasto público, las políticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y en general, todas las herramientas de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional".2/

En segundo término, su flexibilidad, la que se origina en la cambiante coyuntura internacional, la que mucho importa en el desarrollo de la economía mexicana; la mencionada flexibilidad implica que las metas planeadas no son rígidas,3/ y se procede a revisarlas periódicamente.

1/ "Varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de 1930, y tienen su expansión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954 que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-76 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982." Plan Global de Desarrollo, 1980-82, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, México, 1980, p. 15.

2/ Plan ..., op. cit., p. 16.

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

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

Desde el punto de vista institucional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, que elabora el Plan Global de Desarrollo, también es responsable por la preparación del presupuesto anual en México. La política fiscal, como es sabido, ha sido la principal herramienta en el ámbito de la planeación; y para dar mayor efectividad a dicha política se llevaron a cabo algunos cambios institucionales en la Secretaría de Programación y Presupuesto durante el bienio 1980-81.

La aplicación del Plan Global de Desarrollo enfrentó, sin embargo, dos dificultades principales: la situación fiscal y la de comercio exterior. Desde el punto de vista de la política fiscal, el Plan contemplaba un importante incremento del gasto público, por haber sido elaborado dentro de un clima de optimismo debido principalmente a la explotación petrolera, que tuvo, en el período 1977-79, un crecimiento superior al aguardado.

En el ámbito territorial, el Plan Global de Desarrollo plantea un marcado énfasis en el desarrollo regional y se propone desestimular la concentración económica y urbana en el área del Distrito Federal y de Guadalajara, como parte de la estrategia de desarrollo industrial y agropecuario. Para ello se recurre a incentivos fiscales y crediticios, así como a la planificación física de los proyectos industriales donde participa el Estado.

Otro elemento importante dentro de la estrategia del Plan destinado a un mayor desarrollo regional, es el énfasis puesto en el desarrollo agropecuario y en la producción de alimentos. Desde el punto de vista institucional, los COPRODES fueron sustituidos por los COPLADES, organismos éstos con mayor autonomía a nivel regional, pues dejaron de ser federales para convertirse en estatales, y que han incidido positivamente en la planeación del desarrollo regional.

También se lograron importantes avances en el campo social. El aparato de planeación logró un notable desarrollo institucional con el fortalecimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el énfasis puesto en la planeación sectorial y regional. Sin embargo, las circunstancias externas durante 1980 y 1981 provocaron desequilibrios financieros externos y una difícil situación de financiamiento público, situación que comprometió algunos de los objetivos del Plan además de crear presiones inflacionarias. Todo esto obligó a adoptar durante 1982, críticas medidas restrictivas para corregir los mencionados desajustes.

Trinidad y Tabago carece de un plan de desarrollo desde 1973. En 1975 se debió haber formulado un Plan de Desarrollo, el que habría sido el cuarto plan nacional. Sin embargo, se siguió aquí una modalidad diferente. El presupuesto anual comenzó a ser la herramienta fundamental de la acción del gobierno a través de la cual cada agencia, de las numerosas que se fueron creando y expandiendo desde 1973, acabaron por definir sus proyectos de inversión. Esto provocó dos problemas principales: carencia de recursos humanos y financieros. En efecto, la mayor parte de los proyectos comenzó a requerir cada vez más recursos humanos calificados, tanto técnicos como de administración, de modo que las distintas agencias del sector público empezaron a competir entre ellas por ese mismo personal, al mismo tiempo, el costo de los proyectos y, en muchos casos, sus períodos de ejecución, fueron superiores a lo proyectado.

Desde 1975 en adelante se produjeron déficit relativamente considerables en los gastos públicos en moneda nacional, dificultades que se agravaron en el período 1981-82.

El Budget Speech de 1982 del Primer Ministro y Ministro de Finanzas y Planificación permite conocer los alcances y propósitos de la planificación para encarar los desafíos más cruciales que enfrenta el Gobierno; y entre los cuales se mencionan la elevación, generalizada, de los niveles de productividad, el fomento del sector exportador, el aumento de la producción de alimentos, la dinamización del sector vivienda y transporte, pero fundamentalmente, el incremento de la eficiencia de las empresas públicas. Además, el Gobierno pretende ampliar la cobertura de los sectores sociales y favorecer la participación popular en las tareas del desarrollo. A la planificación, concretamente, se le asignan las siguientes funciones: i) preparar un programa de inversiones del sector público a mediano plazo como etapa inicial para un plan multisectorial a largo plazo; ii) preparar el plan global de gastos del Gobierno dentro de las actuales restricciones financieras.

Respecto del marco institucional, cabe señalar que el Consejo Nacional Asesor (The National Advisory Council) establecido en 1976 y que había redactado el informe quinquenal a mediados de 1981, fue reemplazado por la Comisión para el Planificación Económica Nacional (National Economic Planning Commission) cuya Secretaría Técnica es el Ministerio de Finanzas y Planificación.

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

En este contexto, el gobierno desea reintroducir la discusión sobre planificación, sin recrear necesariamente los planes elaborados antes de 1973, pero sí identificando los principales problemas que plantearía la economía, dados los cambios previstos en el marco externo.

Uruguay tuvo tres planes de desarrollo en su historia. El primero, correspondiente al período 1965-74, fue preparado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y abandonado poco después de su publicación.

La Oficina de Planeación y Presupuesto presentó un nuevo Plan para el período 1968-72, el cual fue implementado solo parcialmente.

Un nuevo plan fue preparado para el período 1973-77, donde se planteaba la estrategia económica seguida básicamente por el gobierno a partir de 1974. Este plan ponía énfasis en el apoyo a la iniciativa privada, los incentivos a la inversión extranjera y el fomento de las exportaciones. Aun cuando se mantuvieron estas orientaciones, el Plan como tal no fue implementado. Con posterioridad no se elaboraron nuevos planes de desarrollo en Uruguay, y se recurrió a otra modalidad para definir y coordinar la política económica.

En 1973 comenzaron a efectuarse las reuniones-cónclave,^{1/} que reunían al Presidente de la República, Ministros y principales dirigentes de la política pública, así como a representantes de las Fuerzas Armadas. Estos cónclaves no tienen una sanción legal, pero han sido las reuniones a partir de las cuales se han fijado los lineamientos básicos de la política del gobierno uruguayo. Carecen de una periodicidad legalmente establecida, como así también de una composición sancionada, pero de todos modos constituyen el principal mecanismo para definir y coordinar la política gubernamental.

En 1974 se publicó, como resultado de los cónclaves de San Miguel y Colonia Suiza, efectuados el año anterior, el documento "Política Comercial de la República", que prácticamente reemplazó al Plan de Desarrollo 1973-77, ya que entretanto se habían producido, en 1973 sustanciales cambios económicos y políticos.

A fines de 1981, se realizó en Piriápolis el V Cónclave, donde se recogieron los lineamientos esenciales de los cónclaves anteriores, sentando así los fundamentos de la estrategia de desarrollo.

^{1/} "La planificación en Uruguay se caracteriza (desde 1974), no por el establecimiento de objetivos rígidos y metas cuantificadas, sino por lineamientos de política que tengan la suficiente flexibilidad para ajustarse a los cambios que la coyuntura requiere. Periódicamente se realizan Cónclaves Gubernamentales, donde se evalúa lo actuado en el período anterior, y se establecen objetivos y políticas que serán los orientadores de las decisiones a adoptar en el período siguiente." Respuesta de Uruguay a la citada Encuesta del ILPES.

Tal como lo señala el documento de Piriápolis,^{1/} "Se entendió que el crecimiento y el desarrollo económico se lograrían aprovechando las ventajas comparativas del país, por lo que se adoptaron medidas de liberalización económica interna acompañadas de una creciente apertura externa".

El manejo de la política a corto plazo se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos. En materia de asignación de recursos, se apuntó hacia un funcionamiento más libre de los mercados, con la intención de obtener una asignación más eficiente de los recursos disponibles en el país; para conseguirlo se trató de eliminar las regulaciones de tipo impositivo y arancelario existentes en la economía.

En resumen, se ha instituido un nuevo mecanismo de definición y coordinación de las políticas y actividades del sector público, y de orientación para el privado.

Así pues, puede concluirse que en Uruguay, donde si bien no hubo un plan de desarrollo vigente, sí se contó con elementos de un proceso de planificación, aplicados a partir de 1974. Hubo un proyecto político y se diseñaron mecanismos para llevar a cabo ese proyecto. La principal instancia de planificación y política económica la constituyeron los cónclaves y, durante el período de 1980-81, las decisiones que de allí emanaron buscaron un mayor grado de apertura hacia la economía internacional y una más alta participación del sector privado y del mercado en la economía. La aplicación de las políticas a corto plazo unida a la evolución de los mercados de exportación, implicaron un elevado nivel de endeudamiento externo y dada la prioridad del objetivo de reducir la inflación, una progresiva sobrevaluación del peso. El cambio en las condiciones en los mercados de capitales externos, así como la evolución de las economías argentina y brasileña, hicieron que, a partir de 1981, comenzaran a abandonarse algunos de los mecanismos de aplicación del modelo, en particular la rapidez de la reducción arancelaria, la política cambiaria y la apertura financiera.

^{1/} Presidencia de la República, Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión, Lineamientos básicos de la política económica y social. Cónclave Gubernamental, Piriápolis 1981, República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1982, p. 4.

De este modo, la coherencia del modelo aplicado hasta 1980 quedó resentida por una combinación de factores externos desfavorables sumada a efectos negativos no previstos de algunas de las políticas económicas aplicadas.

Durante 1981 se aprobó en Venezuela el VI Plan de la Nación (1981-1985), integrado por el plan global y doce planes sectoriales. El Plan estableció los siguientes objetivos globales: a) mejorar la distribución del ingreso nacional; b) obtener una tasa sostenida y permanente de crecimiento económico; c) incrementar la eficiencia y la capacidad productiva del sistema económico; d) fortalecer los procesos socioculturales de la población con el fin de consolidar el sistema democrático; e) disminuir las disparidades interregionales; f) mantener el potencial de exportación de petróleo y sus derivados.^{1/}

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

En cuanto a la estrategia económica enunciada por el Plan, ésta plantea el mantenimiento de los niveles de producción del sector petrolero, donde, sin embargo, se llevará a efecto un importante programa de inversiones para ampliar la futura capacidad de producción. Se aguarda que dicho programa ofrezca al sector industrial amplias oportunidades para ingresar a una nueva etapa de sustitución de importaciones, en especial de bienes de capital. Asimismo el mejoramiento de la distribución del ingreso busca dinamizar el mercado interno de alimentos como así también una amplia gama de manufacturas de consumo popular.

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

Durante el período 1980-81 no se produjeron alteraciones mayores en el sistema venezolano de planificación. Para ordenar y coordinar el proceso de endeudamiento público se creó el Comité para la Coordinación Financiera de la Gestión Crediticia del Estado, cuya función será la de centralizar la contratación de créditos y homogeneizar los procedimientos referidos a los préstamos, con el propósito de tener un acceso más expedito y conseguir un mejor tratamiento en los mercados financieros; está integrado por los presidentes de las entidades financieras y a CORDIPLAN le corresponde la secretaría técnica.

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

Durante 1982 se inició una revisión del VI Plan basada en dos circunstancias: la nueva situación externa y la aplicación de políticas internas destinadas a controlar el crecimiento monetario y a reducir el déficit fiscal. La nueva situación externa derivó de los aumentos del servicio de la deuda externa, de la estabilización de los ingresos generados por el petróleo, así como de las salidas de capital, producido principalmente por el diferencial de las tasas de interés entre Venezuela y los principales centros financieros internacionales. Dada ahora una situación más austera desde el punto de vista de los ingresos fiscales por la reducción del precio real del petróleo, y con una política monetaria restrictiva, se redujo el nivel de gastos propuestos en el VI Plan.

4. Las políticas económicas y la planificación en el bienio 1980-81

a) Antecedentes de la evolución económica en el bienio

Como rasgo fundamental de la evolución del bienio 1980-81, se destaca la desaceleración del crecimiento regional. Durante la segunda mitad de los años setenta la región logró notables tasas de crecimiento, si se consideran las restricciones del marco externo - shock petrolero y comportamiento

de las economías centrales. En efecto, durante el sexenio 1974-1980 los países de la OCDE crecen en promedio a una tasa acumulativa anual de 2%; durante igual período, América Latina lo hace a un ritmo acumulado anual de 5%.

Este comportamiento hizo abrigar esperanzas de una paulatina autonomización de los países de la región respecto del desenvolvimiento económico internacional. En realidad, sólo respondía a una estrategia basada en el endeudamiento externo que aprovechaba las favorables condiciones de liquidez internacional predominantes y que apostaba a su perduración a mediano plazo.

Ya en 1981 se registra la primera repercusión: la región crece en sólo 1.5%, la tasa más baja desde 1940; el producto por habitante también disminuye (1%), hecho que no acontecía desde 1959. Al año siguiente, la situación empeora: baja el producto interno bruto total (1%), como consecuencia, el producto por habitante cae en un 3.3% y se reduce en todos y cada uno de los países acerca de los cuales la CEPAL dispone de información comparable.

El bienio 1980-81 representa también una aceleración del fenómeno inflacionario; en 1980 y 1981, la tasa promedio de variación anual de precios al consumidor es de 56% y 58%, respectivamente, la que aumenta por cuarto año consecutivo y de este modo se amplía también la diversidad de situaciones inflacionarias entre los países.

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

El bienio representa además una ruptura con la tendencia a la disminución de la desocupación abierta que se venía registrando hasta 1980, ya que dicha tasa aumenta en 1981 y alcanza valores inusualmente altos para la región en 1982.

La aflictiva coyuntura por la que atraviesa la región además ha puesto en evidencia la extrema autonomía de la política económica respecto a los objetivos sociales y la falta de vínculo entre ambas instancias. Donde predominó la estrategia de un crecimiento con automatismo redistributivo éste ha afectado desde el comienzo la equidad por ese menor crecimiento, pero el efecto negativo sobre la distribución del ingreso ha sido todavía mayor cuando el peso fundamental del ajuste se realizó a través del mercado de trabajo, con el aumento de la desocupación abierta, el subempleo urbano y rural y la disminución de los salarios reales. La negativa repercusión social se vió acrecentada por la reducción del gasto público localizado en áreas sociales intensivas en mano de obra o complementarias de programas privados intensivos en empleo.

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

Además, el comportamiento del sector externo comprometió críticamente el manejo de la política económica y las tareas de la planificación.

b) El sector externo y la gestión de la política económica

La crisis del sector externo afectó de manera desigual a los países de la región de acuerdo a la diversidad de sus estructuras económicas, a la situación petrolera respectiva, al grado y tipo del endeudamiento externo y, en fin, a las estrategias y políticas económicas aplicadas. Con todo, la situación global se caracteriza por un aumento notable en los déficit de cuenta corriente y por una sustancial modificación en el financiamiento de los mismos. Esta situación alcanza, por cierto, su mayor dramatismo en 1982, aunque el fenómeno del nuevo tipo de endeudamiento se viene gestando a lo largo de la década de los años setenta.

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

Al desplazarse hacia fuentes privadas la oferta del crédito internacional para América Latina, se produjeron cambios en las condiciones de acceso al crédito, y acortamientos en sus plazos. La tasa de amortización de la deuda bancaria fue del 42% en el período 1977-80, de 46% en 1981 y probablemente será mayor en 1982.

En materia de costo del crédito, América Latina debió cancelar en 1980 cerca de 18 mil millones de dólares por concepto de pagos de utilidades e intereses; estos desembolsos suben en 1981 a 24 mil millones y a 34 mil millones en 1982. En estos montos, aparecen como determinantes los pagos por intereses, ya que no sólo aumentó el nivel de la deuda sino que desde 1977 la tasa real de interés se ha vuelto positiva. Este encarecimiento resulta aún mayor para los deudores latinoamericanos cuando se comparan las tasas nominales con la evolución desfavorable de los precios de sus principales productos de exportación. Estimaciones de la CEPAL señalan, de acuerdo a este criterio, que el costo real del crédito para la región llegó en 1982 a niveles cercanos al 25%.^{1/}

Los mayores desembolsos por servicios de la deuda, como consecuencia de menores plazos de vencimiento y mayores tasas de interés, unidos al deterioro del balance comercial, han desembocado en agudas crisis de liquidez. Más todavía, aun cuando el financiamiento externo hubiera garantizado altas rentabilidades y generación de exportaciones a mediano plazo, ello tampoco habría resuelto el problema de disponibilidad de las divisas requeridas a corto plazo. La compatibilidad de los perfiles temporales de costos y beneficios es aquí fundamental para asegurar la fluidez de los pagos; a mayor dependencia del financiamiento privado, más crítica puede llegar a ser una incompatibilidad de pagos.^{2/}

Ante esto, simples políticas de regulación de demanda difícilmente tendrán éxito si se proponen reducir de un modo efectivo los déficit externos en tanto que los mencionados factores exógenos sigan fuera de control. Por

^{1/} CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1982, E/CEPAL/L.279.

^{2/} Fishlow, A., La deuda latinoamericana: problema o solución, CIEPLAN, Notas Técnicas N° 39, octubre 1981.

ello son necesarios a corto plazo urgentes cambios en el sistema financiero internacional, pues en la actualidad la carga del ajuste recae casi por entero en los países deficitarios; y a largo plazo, preciso será resolver el problema estructural que enfrentan los países en desarrollo en sus relaciones comerciales con los países centrales y sus esquemas de integración.

Si bien inadecuados manejos de las políticas fiscales y cambiarias pueden explicar parte significativa de las caídas del producto en algunos países y problemas extraeconómicos dificultan un mejor desempeño en otros, no cabe duda que las formidables restricciones del marco económico externo han condicionado severamente las posibilidades económicas de la región.

La vuelta al estrangulamiento externo ha concluido por desmoronar gravemente aquellas estrategias de desarrollo en exceso apoyadas en el ahorro exterior. Las favorables condiciones de endeudamiento en los años previos estimularon una errónea proyección lineal de dichas tendencias como marco de las estrategias de desarrollo, y favorecieron políticas de endeudamiento externo sin que éstas se hubiesen vinculado a programas públicos o privados de inversión y de generación o ahorro adecuados de divisas. Esto hizo que "algunos países evidentemente obtuvieran un volumen de crédito que superó su capacidad para utilizarlo productivamente; es decir, los préstamos externos tomaron el lugar del ahorro interno y facilitaron un aumento del consumo, la especulación y la adquisición de armas".^{1/}

Resalta como muy preocupante la vulnerabilidad de las economías de la región a los schocks externos, tanto en el plano comercial como financiero. Esta elevada sensibilidad favorece patrones erráticos de crecimiento con repercusiones fiscales y monetarias cíclicas que, en ocasiones, tienden a ampliar los efectos del ciclo internacional.^{2/}

Una rápida ojeada al escenario financiero mundial permite percibir un nivel alto y una gran variabilidad en la tasa de inflación y una elevada tasa de interés que repercute sobre el servicio de la deuda de los países

^{1/} CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1982, op. cit.

^{2/} También conviene señalar el marcado carácter pro cíclico en el comportamiento de la banca internacional privada.

en desarrollo y sobre la actividad económica de los industrializados, lo que a su vez deteriora los términos de intercambio de los países en desarrollo, particularmente de los no exportadores de petróleo. En apariencia, la notable inestabilidad en los mercados de divisas y los pronunciados desequilibrios externos, parecen ser sólo la manifestación de una crisis económica más profunda. Subyace aquí un problema de competitividad internacional y de diferencias de productividad entre países industrializados, tema que se relaciona con los límites y posibilidades del llamado redespliegue industrial y con las readecuaciones tecnológicas y políticas que tal proceso implica. Este problema de fondo, de índole estructural y sólo agudizado por la crisis energética, se superpone en la actualidad con un problema más transitorio derivado de las políticas restrictivas aplicadas por las naciones industrializadas para combatir la inflación. El sello monetarista de estas políticas ha conducido a un mayor tipo de interés real en los mercados financieros, lo que a su vez dificulta los planes de expansión y readecuación productiva y tecnológica.

Como es sabido, la suma total de los desequilibrios externos debe ser nula, de modo que los países en desarrollo no petroleros continuarán con altos déficit mientras: a) no exista simetría en las exigencias a los países superavitarios y deficitarios a ajustar sus pagos; b) mientras los países petroleros carezcan de una mayor capacidad de absorción; y c) los países industrializados no modifiquen la distribución de su déficit, aumentando sus importaciones desde los países en desarrollo no petroleros.^{1/}

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

^{1/} R. Zahler, Actual situación financiera internacional y sus perspectivas para el futuro cercano, Seminario CEPAL/IPEA, Brasília, noviembre de 1981.

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

Por su parte, el rebrote inflacionario ha demostrado ya de manera fehaciente que no responde únicamente a presiones monetarias, de modo que tanto la estabilización del nivel de precios interno como el intento de conseguir estabilidad externa y otros objetivos de la política económica, requieren un manejo más coordinado, evitando subordinar el conjunto de la economía a problemas financieros y a corto plazo. Urge pues el reencuentro de la política económica con una visión a mediano plazo que pueda servir de marco orientador para la toma de decisiones de la coyuntura. La planificación debe orientar su acción de modo que permita colaborar adecuadamente en esta importante tarea.

c) El marco externo y la planificación

Sería dable esperar que los principales lineamientos de la política económica se encontraran contenidos en los planes, de modo que las directrices fundamentales de las políticas fiscal, monetaria, externa y de empleo, precios e ingresos, etc., respondieran a las pautas básicas de acumulación, crecimiento y distribución contempladas en la estrategia de desarrollo y en el plan a mediano plazo. Sin embargo, las drásticas mutaciones en el cuadro externo de las relaciones económicas de los países de la región han exigido atribuir una creciente importancia a las acciones de política económica más ligadas a las medidas monetarias y financieras. El propio carácter dinámico de estas exigencias llama, a su vez, a una permanente revisión, evaluación y reformulación de instrumentos y de objetivos parciales, lo que afecta las más de las veces la propia validez de los objetivos y metas a mediano plazo. Los cambios no suficientemente previstos en el movimiento de las variables macroeconómicas clave, en particular las del sector externo, han obligado de este modo a una

redefinición de prioridades, sacrificando crecimiento, distribución, empleo e incluso estabilidad de precios, en función de controlar el desequilibrio externo.

La coyuntura 1980-81, y dramáticamente el año 1982, contribuyeron a evidenciar en muchos casos la excesiva rigidez de diversos planes económicos y las dificultades existentes para diseñar escenarios alternativos.

Por otra parte, no se desconoce que los órganos de la planificación distan bastante de poder mantener un control de conjunto sobre el proceso de la política económica. Acontece normalmente que las instituciones vinculadas al presupuesto y a las operaciones monetarias y financieras tienden a maniobrar con bastante autonomía, rasgo que aparece como más significativo durante un período de abundancia relativa de recursos externos, como aconteció en los años inmediatamente anteriores a 1980.

Tanto la rigidez y la tendencia a la desactualización de los planes a mediano plazo como la autonomía de las instituciones financieras explican de algún modo el surgimiento de estrategias de desarrollo basadas en el endeudamiento. Una proyección oportuna pudo haber evitado la subestimación del costo real del crédito y posibilitado además el estudio de mejor empleo de esos recursos externos.

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

Queda así en evidencia la necesidad de un enfoque planificador, en beneficio de la eficacia política y técnica. La planificación debe abandonar su carácter globalmente normativo, reaccionando con mayor prontitud y flexibilidad ante los requerimientos políticos y ante los desafíos económicos del corto plazo.

Es por ello que la coyuntura del corto plazo, aquella mezcla de fenómenos políticos y económicos que da origen al proceso de política económica, aparece como un desafío impostergable para la planificación del

desarrollo en la región. Un avance hacia la gestión unificada del proceso de dirección económica exige una mayor coordinación entre tres planos diferentes pero íntimamente ligados entre ellos: la política económica, la estrategia de desarrollo y el plan.

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

En este contexto, los planes, entendidos como un conjunto de proyecciones macroeconómicas a modo de guía a mediano plazo para la política, deben contener suficiente información sobre sus implicaciones financieras, sugiriendo además alternativas en materia de instrumentos y políticas específicas que armonicen los diversos planos temporales de la conducción económica. Como, sin duda, tampoco es posible prever adecuadamente todas las futuras situaciones que afectarán el desempeño de la política económica, podría ser de utilidad definir algunos indicadores de fácil interpretación y de rápida obtención, a modo de guías del corto plazo. La vigilancia permanente de la evolución de estos indicadores en torno a rangos definidos como críticos, ayudaría a que el proceso de cumplimiento de las metas del plan - o el incumplimiento parcial y programado de éstas, de acuerdo a los datos y las implicaciones del corto plazo - pudiera ir acompañado de la preservación del equilibrio macroeconómico, en una perspectiva a mediano plazo.

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

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

Lo que está en discusión ya no es la existencia o inexistencia de un plan formal a mediano plazo, el enunciado de metas o el cumplimiento de un conjunto de procedimientos institucionales. Aunque mucho de lo anterior es decididamente útil, parece más conveniente orientar el trabajo sustantivo de la planificación hacia la búsqueda de mayor coherencia del quehacer público, maximizando la eficacia de los procesos de política económica, de acuerdo a las restricciones de viabilidad técnica, política y económica.

El reanimado debate sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo, en particular a la luz de las experiencias acumuladas durante este bienio, contribuirá a promover esta revisión de la planificación, considerando que las presiones por un papel calificado y eficaz del gobierno en la gestión del desarrollo no sólo no disminuyen, sino que parecen ir en aumento.

B. Conclusiones

Del análisis aquí realizado puede extraerse un conjunto de conclusiones las que, para su mejor comprensión, se han agrupado en tres áreas principales, las que en buena medida definen las tareas del futuro y establecen, a nuestro juicio, las prioridades para el vasto cúmulo de labores y funciones que enfrentan los organismos de planificación y encaran los responsables de la política económica y social. Su cumplimiento cabal permitirá consolidar los avances logrados en la mayoría de los países en años recientes, los que denotan un verdadero renacimiento de la planificación, surgido como respuesta a la crisis de los modelos neoliberales establecidos en varios países durante la década de los años setenta.

1. Formulación de diagnósticos, planes y políticas

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

Varios países prepararon y publicaron planes de desarrollo a mediano plazo, en un renovado esfuerzo de actualización de diagnósticos y formulación de estrategias comprensivas; son los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua, que publicaron dichos planes en 1980; y de Venezuela, que lo hizo en 1981. Por otra parte, preciso es señalar que otros países abandonaron los trabajos de formulación y publicación de planes y programas de desarrollo, sin haber sustituido dichas labores por acciones alternativas, sea en la elaboración de estrategias globales, sea en una mejor coordinación de la política económica, o en el fortalecimiento de la planificación operativa en el seno del sector público. No fue así, por ejemplo, en el caso del Uruguay, donde hubo mecanismos que sustituyeron los planes que antes se preparaban, tales como la realización de los llamados cónclaves para imprimirle una orientación global y respaldo político a la implementación de las principales medidas de política económica y social.

También hubo avances en algunos planes con la introducción explícita de objetivos sociales y, en varios casos, con la inclusión de los temas del empleo y de la redistribución del ingreso, como objetivos explícitos dentro del proceso de planeación del desarrollo, como ocurre con Brasil, donde se incluyen objetivos de redistribución del ingreso, y con México y Nicaragua, que introducen los objetivos de empleo y redistribución como parte de las estrategias de crecimiento. En el caso de Panamá, se destaca el objetivo de generación de empleos dentro de la estrategia de crecimiento para la década de los años ochenta. No obstante estos progresos, es necesario reiterar para el futuro los esfuerzos tendientes a integrar orgánicamente en los planes y estrategias de desarrollo, el empleo, la distribución del ingreso y las políticas sociales. Dos aspectos interesa destacar aquí, el primero de ellos de carácter teórico. No se ha advertido en América Latina que exista una relación mecánica entre el crecimiento, el empleo y una distribución más igualitaria del ingreso, tal como ya fue analizado y planteado por la CEPAL y otros organismos de Naciones Unidas, así como por diversos gobiernos de la región.

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

Otro de los aspectos importantes que aparece necesario reforzar en el futuro, es el de la información, análisis y previsión del comportamiento de la economía internacional, trabajo del cual todos los países pueden obtener importantes ventajas. Como se ha visto, en prácticamente todos los casos, una de las mayores dificultades con las cuales tropezó

el proceso de planificación es la ausencia de un marco externo digno de crédito, en función del cual puedan definirse los escenarios posibles que enfrentará el país, como así las políticas adecuadas para enfrentar la coyuntura externa. Esta área aparece en muchos casos ausente de la preocupación de la planificación, lo que puede comprobarse en los mismos planes de desarrollo vigentes, donde sólo en determinados casos hay referencias a la evolución de la coyuntura internacional. Sin embargo, estas referencias tienen principalmente un carácter de recapitulación histórica más que el de una proyección del escenario que enfrentará el país. Esta es, normalmente, una dimensión no incluida en los planes. Dicha variable posee en sus diferentes aspectos (financiero, comercial, etc.) una importancia fundamental para moldear la política económica; y de ello se infiere una primera lección positiva: mejorar los mecanismos de información de la coyuntura y del escenario internacional y prever cómo éste puede afectar el desempeño económico del país.

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

En varios países hubo un fortalecimiento institucional de la planificación, en particular en Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela, donde el organismo nacional de planificación fue instituido o reformulado, o dotado de funciones más amplias y significativas que las que tradicionalmente desempeñaba. Asimismo, en ciertos países se ha fortalecido el vínculo entre la planificación, la política presupuestaria y la programación del sector público, que son los casos de México, donde se instituyó un sistema de planificación que incluye el proceso de elaboración del presupuesto; y del Brasil, donde se estableció un sistema estructurado de control de las empresas públicas. En varios países se ha notado, asimismo, el fortalecimiento de sus organismos de preinversión, así como la aplicación de metodologías de evaluación de proyectos para actividades de inversión del sector público.

También en algunos países del Caribe se registraron avances para reforzar la organización institucional y los sistemas de información, con el propósito de formular y ejecutar planes de desarrollo o de racionalizar el proceso de inversiones.

Una de las debilidades que perdura en los sistemas de planificación se refiere a su vinculación con las políticas a corto plazo. En algunos países hay una ingerencia de la planificación en el presupuesto o en la aprobación de los programas de inversión; pero es ésta la excepción, ya que en la mayor parte de los casos no hay mecanismos establecidos para asegurar que los objetivos y los proyectos del plan de desarrollo queden incluidos en los presupuestos. De igual modo, en general el órgano de planificación no tiene iniciativa en materia de política fiscal, como tampoco existen mecanismos de coordinación institucional, salvo en algunos países. La vinculación con las políticas monetaria y de comercio exterior es más débil que en el caso de la política fiscal, lo que puede notarse en los instrumentos utilizados por los órganos de planificación, que en su mayoría no toman en consideración los problemas y las políticas a corto plazo. Esto también se relaciona con el análisis de la coyuntura, aspecto para el cual los organismos de planificación están débilmente equipados. A veces su participación en Consejos de Política Económica, Monetarios o de Comercio Exterior, queda limitado por el aporte que pueden efectuar sus cuadros técnicos, que suelen ser reducidos. Por otra parte, su elevada rotación en los niveles superior o intermedio, ha impedido la consolidación de procedimientos técnicos y administrativos capaces de brindar continuidad y permanencia a las labores de los organismos de planificación.

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

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

Ahora bien, y con relación a las políticas de comercio exterior, el empleo que se hizo durante el bienio, de los instrumentales arancelarios y cambiarios, brinda valiosas lecciones.^{1/} Varios países continuaron aplicando esquemas de reducción arancelaria durante una coyuntura particularmente crítica, lo que acarreó dificultades en las actividades internas y un aumento acelerado de la deuda externa. Se estima que en este aspecto la planificación puede contribuir a definir más racionalmente la política arancelaria delineando el perfil industrial y, en general, las actividades sustitutivas, que permitan el aprovechamiento pleno de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros de la región, en el contexto de un mejor abastecimiento de los mercados interno y subregionales. Esto no implica postular barreras arancelarias absolutas pero sí tener en cuenta objetivos más comprehensivos que la simple eficiencia privada de una determinada industria, tales como la incorporación tecnológica, el empleo, y el crecimiento económico.

Con respecto a las políticas cambiarias y de endeudamiento externo, se estima que la planificación puede hacer contribuciones sustantivas. En efecto, durante el bienio las políticas cambiarias y las de deuda externa, tuvieron modificaciones continuas, alterando las paridades cambiarias reales y el flujo de capitales externos, todo lo cual puso en peligro el relativamente exitoso crecimiento de las exportaciones que la región estaba registrando. Hubo, sin embargo, dos situaciones diferentes: una, donde tales cambios fueron "inevitables" como consecuencia de la recesión externa,

^{1/} Véase Enrique V. Iglesias, "El receso internacional y la América Latina", en Revista de la CEPAL, N° 17, agosto de 1982.

y la otra, provocada por políticas internas erróneas o desproporcionadas. En buena parte de los países de la región, el "atraso cambiario" favorecido por el excesivo endeudamiento, fue un factor importante que estimuló una abundancia notable de importaciones y tuvo efectos negativos sobre la producción. Del mismo modo la falta de regulación del endeudamiento externo terminó generando una crítica situación de pagos para muchos países. En el diseño de políticas a mediano plazo, de superación de la actual crisis, se estima que la planificación puede jugar un importante papel en la propuesta de políticas cambiarias y de endeudamiento estables, para cautelar el desarrollo de las inversiones y de la capacidad productiva para asegurar un crecimiento sostenido del producto.

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

Otro aspecto que también reclama mayores progresos en el futuro se refiere al planeamiento y a la gestión del sector público, en particular para establecer sistemas racionales de control de las empresas del Estado y de las instituciones que del mismo dependen. Los avances ya registrados ofrecen oportunidades para aprovechar las experiencias realizadas en este sector, estratégico en casi todos los países de la región. Se estima que ésta constituye una de las áreas donde la planificación puede efectuar un

aporte significativo al diseño de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la elaboración y establecimiento de un sistema de cuentas de las principales variables reales y financieras del sector público, incluyendo las empresas estatales y organismos descentralizados, permitiría un manejo más eficaz de las actividades del Estado, con relación a los objetivos de la política a corto plazo.

En general, el mejoramiento de los métodos de planificación en el sector público puede constituir un medio importante para conseguir la modernización del Estado y para facilitar la participación social.

Por último, cabe señalar que se alcanzaron algunos progresos en la introducción de modalidades participativas y de mecanismos de concertación social, como también en los esquemas de planificación vigentes. De todos modos, este campo requiere todavía un vigoroso esfuerzo para dar una mayor representatividad social a los planes y procesos de planificación.^{1/}

3. Cooperación internacional en materia de planificación

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

Por otra parte, es evidente que algunos países alcanzaron importantes progresos en algunas áreas de la planificación, especialmente en el manejo de ciertas técnicas y en la organización del sector público, en tanto que otros muestran aún notorios déficit en estos mismos u otros aspectos.

^{1/} Véase al respecto, ILPES, Informe sobre planificación participativa, Santiago de Chile, abril de 1983, cuyo resumen aparece en la parte IV de este documento.

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

II. PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL AREA DEL CARIBE

Antecedentes y perspectivas

1. Rasgos globales de la economía del Caribe en el inicio de la década del ochenta

Los países del Caribe en su conjunto soportaron, en igual o en peor escala, los efectos de la profunda recesión que caracterizó a la economía mundial durante el trienio 1980-1982; en efecto, la mayoría de los indicadores económicos disponibles demuestran que se registró una situación similar a la de la postguerra.

Además de las condiciones adversas del mercado mundial, se suman factores especiales como reducido tamaño, escasa disponibilidad de capital, limitados recursos naturales, dificultades en el transporte y comunicación, gran vulnerabilidad a fenómenos naturales y una frágil y poco diversificada estructura económica. A todo esto se le añade una amplia diversidad de sistemas económicos y sociales que generan especiales relaciones de integración, solidaridad y cooperación.

Dentro de la misma tónica de América Latina, la evolución del producto interno bruto global reflejó un comportamiento dispar, con situaciones de estancamiento y retroceso durante el bienio 1980-81. Salvo contadas excepciones por parte de algunos países que mostraron una rápida recuperación, condiciones externas adversas incidieron negativamente sobre el ritmo de crecimiento. A la crisis internacional generalizada se le agregaron las consecuencias devastadoras de los huracanes Frederick, David y Allen que afectaron durante los tres últimos años los principales productos de exportación.

Bahamas, Barbados, Guyana, Haití y Suriname registraron, por diversas razones, tasas de crecimiento negativas, algunas de ellas asociadas al bajo ritmo de expansión de sectores tan importantes como la agricultura, la manufactura y el turismo. Por su parte, Trinidad y Tabago, Belice,

Granada, Montserrat, República Dominicana, Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves registraron reducciones en sus tasas anuales de crecimiento. En contraste con esta situación, Jamaica logró una significativa recuperación y el producto material de Cuba consiguió una elevada tasa de crecimiento como resultado de las innovaciones tecnológicas introducidas en la producción de caña de azúcar, el aumento en las exportaciones de tabaco y de cambios en el sistema de dirección económica.

En el campo externo, los elevados desembolsos por concepto de intereses y utilidades tuvieron como efecto neto un déficit generalizado en cuenta corriente de la balanza de pagos. Se exceptúa de esta situación Trinidad y Tabago con un balance positivo de 532 millones de dólares, por ser un exportador neto de petróleo. Dentro de este panorama, Cuba también experimentó en 1981 un saldo negativo en su balanza comercial de 822 millones de dólares cubanos comparado al de 542 millones en 1980.

La industria del turismo, fuente principal de divisas para la mayoría de los países, disminuyó tanto en el número total de visitantes como en ingresos; en ambos conceptos las reducciones se aproximaron al 15%. En este sector se destaca la recuperación de Jamaica, el sostenido dinamismo del turismo en República Dominicana y el auge en Cuba que recibió 2.4 millones de turistas/día en 1981, cifra superior en 3% a la registrada el año anterior. Los precios del azúcar, uno de los principales productos de exportación y fuente fundamental de divisas, después de haber alcanzado en 1980 niveles superiores a los 40 centavos de dólar por libra, disminuyeron sensiblemente en 1981 hasta un nivel cercano a los 7 centavos, precio inferior en un 40% al de los costos de producción. Situación que se vio agravada por el descenso también pronunciado en el precio del banano y la destrucción de gran parte de las plantaciones por parte de los ciclones David y Allen.

Las exportaciones de bauxita, producto fundamental para las economías de Jamaica, Guyana y Suriname, encontraron dificultades en el mercado internacional y en nada contribuyeron a modificar el estancamiento de las

exportaciones no tradicionales. Para completar el cuadro conviene señalar el elevado grado de dependencia energética que caracteriza a los países del Caribe, y que a pesar de los valiosos programas de cooperación impulsados por Trinidad y Tabago, México y Venezuela, las importaciones de petróleo siguen siendo uno de los principales factores de deterioro de la balanza de pagos.

Con respecto al producto interno bruto per cápita, la subregión presenta una notable disparidad, la que refleja las diferencias en la dotación de recursos y la escasa diversificación del sistema productivo. Para el total de países miembros del Comité de Cooperación y Desarrollo del Caribe - CDCC - el producto por habitante era de US\$ 365 en 1970 y diez años después había aumentado a US\$ 888.

Si se toma como referencia a 1980, mientras Trinidad y Tabago alcanza los US\$ 3 731 per cápita; Haití escasamente llega a los US\$ 227 (véase Cuadro 1); Suriname US\$ 2 471; Jamaica US\$ 1 323; Barbados US\$ 2 523; República Dominicana US\$ 756 y Granada US\$ 612. Sobre un total de 17 países sólo cinco lograron superar el promedio subregional.

En materia de desempleo, la información disponible para el año 1980 a base de encuestas de hogares y censos de población muestra altos índices de desocupación abierta, además existen argumentos aceptables que permiten suponer elevados índices de subempleo o empleo disfrazado especialmente en el sector servicios.

Por último, para comprender el panorama global del empleo, y dada la trascendencia de la industria manufacturera en este sentido, adviértase que la concentración en materia de generación del producto manufacturero bruto es mucho más marcada que la del producto interno bruto. De un total de US\$ 2 453 millones de dólares a precios corrientes de 1980, la República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tabago representaban el 84%. Esta elevada concentración ha persistido durante varias décadas y demuestra, en forma elocuente, la magnitud del desafío requerido para generar fuentes de ocupación y de inversión distintas a las del sector agrícola tradicional.

Cuadro 1

CARIBE: PRODUCTO INTERNO PER CAPITA DE LOS PAISES
MIEMBROS DEL CDCC

(Dólares norteamericanos a precios corrientes de cada año)

Países	1970	1975	1980
<u>Países miembros del CDCC</u>	<u>364</u>	<u>747</u>	<u>891</u>
Bahamas	-	-	2 322
Barbados	678	1 506	2 253
Cuba	-	-	-
Domínica	309	387	500
Granada	340	406	612
Guyana	378	591	543
Haití	89	159	227
Jamaica	750	1 414	1 323
República Dominicana	328	688	756
Santa Lucía	346	528	739
San Vicente y las Granadinas	227	333	459
Suriname	792	1 296	2 471
Trinidad y Tabago	844	2 429	3 731
<u>Todos los miembros asociados del CDCC</u>	<u>367</u>	<u>613</u>	<u>757</u>
Antigua y Barbuda	314	424	1 000
Belice	442	-	741
Montserrat	583	538	769
San Cristóbal y Nieves	246	515	522
Total	365	744	888

Fuente: CEPAL, Oficina para el Caribe, mayo de 1981.

El nivel promedio de industrialización cercano al 16% en 1980 sólo fue superado por República Dominicana y Jamaica con un 22% y 16% respectivamente. Trinidad y Tabago, a pesar de sus ricos yacimientos de petróleo, se ubicó por debajo del promedio con un 14%, lo que estaría demostrando la necesidad de un mayor esfuerzo de elaboración interna dentro de un proceso gradual de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.

Además de los factores ya señalados, la participación del producto agrícola en el producto interno bruto es, como cabía prever, ostensiblemente superior a la participación del producto manufacturero. De acuerdo a las cifras disponibles en Dominica era del 38%, en Granada 34%, en Guyana 30.5%, en Santa Lucía 14%, San Cristóbal y Nieves 19.0% y en Jamaica y Trinidad y Tabago del 7.8 y 6.9% respectivamente. Para confirmar estos niveles de participación, convendría recordar que las exportaciones agrícolas, como porcentaje de las exportaciones totales al comienzo de la década de los años ochenta, alcanzaban el 61%. Por países, éstas representaban el 93% en Dominica, en Granada el 98%, en Guyana el 62%, en Jamaica el 19%, en Santa Lucía el 83%, en San Vicente y las Granadinas el 98% y Trinidad y Tabago el 4%.

Por último, dentro del esquema de integración del CARICOM, la información disponible para cuatro países 1/ señala que las exportaciones recíprocas sumaban 353.5 millones de dólares en 1980, las que aumentaron a 376.2 millones en 1981 para posteriormente tender a estancarse. Frente a un valor total de 5 502.7 y 5 130.8 millones de dólares en 1980 y 1981 respectivamente, las exportaciones intraregionales dentro del área del CARICOM sólo representaron en esos años el 6.4% y 7.3%. Esto, en cierta medida, demuestra tanto las posibilidades de integración como la escasa diversidad productiva de las economías en su conjunto.

1/ Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

2. Antecedentes básicos sobre la estrategia subregional de desarrollo

En los países del Caribe a partir de su reciente independencia política, numerosos fueron los esfuerzos realizados por diversos organismos, instituciones e individuos tendientes a definir estrategias globales o nacionales de desarrollo. En este sentido, una de las notas características de la región es su abundante bibliografía - aunque, con frecuencia, dispersa y parcial - sobre el desarrollo económico y social. Durante la última década se han publicado dentro de un espíritu y concepción renovados, valiosos aportes de carácter técnico, metodológico y político orientados a definir un proyecto de desarrollo que eleve el bienestar y permita el uso pleno de los recursos disponibles. Desde este punto de vista, y teniendo presente la función que le corresponde jugar a la planificación económica y social dentro del proceso de desarrollo, a continuación se intenta recoger sucintamente las ideas centrales de los últimos aportes relacionados con la adopción de "la estrategia" o estrategias a nivel subregional.

a) Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo. 1/

En su parte medular esta estrategia enfatiza como problemas centrales la necesidad de elevar y mejorar la eficiencia del sistema económico, intensificar y propagar el crecimiento económico, además de reducir la vulnerabilidad externa de la región, dentro de un marco de autosuficiencia y autodeterminación. En este orden de ideas, se plantea que la lógica de los objetivos y la de los instrumentos que se establezcan exigen una adecuada planificación que contenga elementos concretos de participación.

Para abordar dichos objetivos las opciones planteadas se centran fundamentalmente en dos grandes grupos: el fortalecimiento del poder negociador y el ejercicio pleno de la planificación. Es decir, corresponde a toda la comunidad vigorizar las instituciones regionales, subregionales

1/ CEPAL, Oficina para el Caribe, "Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo", octubre de 1980.

y nacionales de cooperación para que, en concordancia con el establecimiento de un sistema flexible de planificación adaptado al tamaño y estructura de las economías del Caribe, sea posible utilizar con eficiencia los recursos disponibles y obtener el equilibrio adecuado de las actividades internas y externas.

b) La Comunidad del Caribe en el decenio de 1980 1/

Con ocasión de la Décimosexta Reunión del Consejo de Ministerios de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se estableció un grupo de expertos de alto nivel con el propósito de preparar la "Estrategia de integración para el Caribe durante la década del 80", el cual se fijó como objetivo fundamental revisar el funcionamiento del movimiento de integración y elaborar las recomendaciones necesarias para conseguir un mayor dinamismo y eficacia.

La calidad de dicho informe es indiscutible; en este sentido, y dado el importante esfuerzo realizado por el CARICOM cabe destacar algunas de sus ideas centrales.

El documento señala que el proceso de integración no es un simple arreglo comercial sino que, antes bien, y a partir de profundas bases históricas y culturales constituye un compromiso para ofrecer colectivamente, y en favor de sus habitantes, oportunidades adicionales de desarrollo y en forma simultánea acrecentar el poder de negociación de sus Estados miembros. En síntesis, establece que la integración torna viable el sentimiento de unidad y constituye uno de los principales medios para alcanzar la autosuficiencia. Quizás en ninguna otra área del mundo el concepto de integración tenga tanta validez como en la del Caribe. El tamaño de los países, el aislamiento geográfico, la escala de producción, el pluralismo ideológico, la estructura productiva, la ubicación geopolítica, la calidad de los recursos humanos y la diversificación de los recursos naturales constituyen la nota común y el patrimonio de los países del Caribe. Y esto puede ofrecer, tal como lo enfatiza el informe, mediante el esfuerzo de integración y cooperación, un desarrollo superior al que resultaría de la suma de esfuerzos individuales que actuasen en forma aislada y sin coordinación.

1/ Véase The Caribbean Community in the 1980s, Report by a Group of Caribbean Experts, appointed by the Caribbean Common Market Council of Ministers. Georgetown, Guayana, Enero, 1981.

c) Problemas, necesidades y prioridades que deben considerarse en la planificación de la ayuda para el desarrollo de los países menos desarrollados en el Caribe Oriental 1/

A los efectos propios de la planificación el informe destaca las dificultades administrativas derivadas del pequeño tamaño y gran cantidad de proyectos que caracteriza los planes de desarrollo de los países de menor tamaño. Estos proyectos exigen un enorme apoyo institucional, dispersan recursos, promueven la dependencia, atomizan el apoyo gubernamental y se concentran prioritariamente en objetivos a corto plazo con un inadecuado nivel de participación de los países donantes en aspectos de carácter microeconómico. A todo esto, el informe menciona la contradicción ínsita que esta situación plantea sobre los esfuerzos por integrar a la subregión para aprovechar las ventajas de las economías de escala. Si bien, la ayuda externa per cápita es relativamente elevada, su incidencia ha sido reducida en parte debido a la notable dispersión de los recursos en proyectos pequeños de corta duración.

3. La planificación frente a los desafíos del desarrollo caribeño: trabajos preparados con ocasión de las reuniones de planificadores del Caribe

a) Estudio de los sistemas de planificación nacional en América Latina y el Caribe 2/

A partir de un cuestionario preparado expresamente y mediante misiones especiales a los países, se elaboró un informe que plantea con objetividad las diferentes formas de ejercer la planificación y el elevado riesgo que significa transplantar técnicas y métodos a un contexto histórico e institucional diferente sin antes haber agotado un proceso gradual de adaptación y ajuste. Tal como sostiene el informe, en el Caribe la planificación reviste tres rasgos característicos: en primer lugar, aparece asociada con la gestión de fondos externos para el desarrollo; en segundo lugar, se considera que

1/ Documento preparado por la CIDA en consulta con el BIRF y los países de la región, mayo de 1981.

2/ Noel Boissiere, Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean. Documento presentado en la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe. La Habana, Cuba, 25 al 31 de enero de 1979.

está orientada hacia la reestructuración de las economías, y por último, se admite que aún no está clara la forma de inserción en el esquema institucional de los países. Además de estas ideas, también señala el informe cómo el problema de los países no consiste en la carencia de planes o proyecciones cuatrienales o quinquenales, pues casi todas tienen una amplia experiencia al respecto; el problema frecuentemente radica más bien en el respaldo político e institucional.

b) Cómo planificar - AFROSIBER - el método de planificación de nueve puntos y su aplicación a la planificación del desarrollo

Se trata de un método claro y coherente para abordar, en forma sistemática, la planificación del desarrollo. El trabajo no pretende dar respuesta o solución a los problemas diarios de la planificación; solo presenta las notas, elementos, pasos o insumos mínimos que todo esfuerzo de planificación debe contener. En síntesis, el método propuesto consta de los siguientes pasos: análisis, pronóstico, evaluación de recursos, objetivos, estrategias, repercusiones, balances, ejecución y examen. 1/

c) Seis problemas de la planificación del desarrollo en los Estados pequeños del Caribe 2/

A partir de cuatro prerequisites necesarios y fundamentales para planificar, se identifican seis problemas básicos de la planificación en el Caribe, cuyos prerequisites serían: i) tener un grado mínimo de control sobre aquello que se va a planificar; ii) voluntad y compromiso de planificar; iii) comprensión filosófica y técnica del método; iv) mecanismo organizativo. Dados estos elementos, el mismo documento considera que los problemas prioritarios de la planificación en el Caribe serían: i) falta de control; ii) débil compromiso político; iii) carencia de estructuras organizativas apropiadas; iv) información inadecuada; v) insuficiencia de recursos humanos; vi) incapacidad de elaborar estrategias efectivas.

1/ Trevor Farrel, AFROSIBER: Analysis, Forecasting, Resource Evaluation, Objectives, Strategies, Implications, Balances, Execution and Review. Puerto España, Trinidad y Tabago, Mayo de 1980.

2/ Según Trevor Farrel. Documento presentado en la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, La Habana, Cuba, 25 al 31 de enero de 1979.

d) Informe sobre un estudio de las necesidades de capacitación de los planificadores en el Caribe Oriental 1/

De acuerdo al informe, una idea central domina el panorama de la capacitación en el Caribe Oriental: además de su gran dispersión y poca coordinación interinstitucional, desde el punto de vista de la planificación no hay un claro entendimiento de las interrelaciones entre la planificación nacional (nivel macro) y la formulación y ejecución de proyectos (nivel micro). Este vacío impide orientar la acción del Estado hacia los objetivos esenciales del desarrollo y también dificulta asignarle a los proyectos la ponderación adecuada de acuerdo a su contribución a los grandes objetivos del plan.

En la sección dedicada a las experiencias nacionales, con excepción de Granada, en los demás países se menciona la falta de una acción coordinada para planificar y la escasez relativa de personal para diseñar, ejecutar y evaluar el plan. Como un último comentario, común a casi todos los países del Caribe Oriental, se mencionan las posibles dificultades que plantea la excesiva concentración de esfuerzos en la planificación por proyectos sin un claro marco de objetivos a nivel nacional.

4. Acción del Estado y planificación

a) Antecedentes generales

Planificar en el Caribe es algo difícil de definir; abundan los estilos y las diferencias entre un Estado y otro son harto significativas como para generalizar y definir una imagen-objetivo dentro de un molde normativo estricto. Para algunos el problema esencial se vincula con el tamaño y la dificultad de aplicar técnicas, métodos y conceptos válidos para países de un tamaño diferente. Para otros, planificar presupone un esquema institucional complicado mediante el cual se puedan llevar a cabo decisiones de carácter indicativo o impositivo. Se estima que tanto la primera como la segunda crítica carecen de validez por cuanto el concepto de tamaño es independiente de los objetivos de previsión, coherencia y unidad a los que

1/ George Reid, Report on Survey of Training Needs for Planning Officials in the Eastern Caribbean. Documento preparado a solicitud de CEPAL/ILPES, Puerto España, junio de 1981.

puede aspirar todo Estado moderno y, más aún, son las diferentes combinaciones de factores las que determinan la magnitud de un país y no simplemente la escasez relativa de un cierto factor.

Sobre lo que sí cabe insistir para ser consecuente con el sistema insular del Caribe es sobre la necesidad de implantar una planificación flexible y adaptativa capaz de responder con dinamismo y rapidez a las cambiantes situaciones del escenario interno y externo.

b) Apoyo institucional para la planificación

De acuerdo a la orientación ideológica de los gobiernos, el Caribe constituye una amplia muestra de sistemas y diversas combinaciones de los mismos. En el documento central, fuente de esta síntesis, se realiza un balance pormenorizado de las principales características institucionales imperantes en cada país.^{1/} En síntesis, dicho balance arroja las siguientes conclusiones: las unidades de planificación del Caribe están insertas en un esquema institucional complejo y carecen, en general, del personal técnico necesario. Además de esto, las tareas de formulación y evaluación de proyectos absorben con frecuencia gran parte del tiempo disponible. Todo lo anterior dificulta reflexionar de manera adecuada sobre la estrategia nacional de desarrollo más conveniente y le asigna a la planificación tareas más relacionadas con la administración que con la conducción y promoción del desarrollo.

5. Líneas centrales de acción

A partir del trabajo precursor de Arthur Lewis, y después de dos décadas de experiencia, los problemas originales continúan aún latentes. Por lo que al desarrollo industrial se refiere, el fracaso es atribuible en gran medida a las características de un proceso externamente inducido, y no fruto de factores internos o utilización de los recursos disponibles en el interior de cada país. Frente a esta situación, hay dos hechos fundamentales que los esfuerzos de planificación tampoco pueden desconocer:

^{1/} ILPES, Planificación y desarrollo en el área del Caribe - Antecedentes y perspectivas - 1983. Documento presentado en la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Argentina, Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983.

en primer lugar, elevar los niveles de productividad del sector agrícola constituye una tarea inaplazable, pues es ésta la única forma de garantizar un crecimiento autosostenido. Si la región se mantuviese en su actual estado de importador neto de alimentos sería prácticamente imposible augurar éxito estable a ningún plan de desarrollo. Si al estancamiento del sector turismo y la elevada dependencia energética, le sumásemos la subutilización y abandono de su recurso productivo más valioso, las perspectivas de bienestar y crecimiento se alejarían mucho más aún.

En segundo lugar, y complementariamente al anterior elemento, los países del Caribe necesitan orientar sus economías hacia el comercio exterior dentro de una dimensión regional que permita no sólo profundizar el proceso de sustitución de importaciones sino promover sus exportaciones tradicionales y no tradicionales. El comercio intraregional es mínimo, y el interregional requiere ampliarse y diversificarse.

En el fondo, lo que se está reiterando es la necesidad de fortalecer tanto el mercado interno como el externo a partir de las interrelaciones entre el sector exportador y el sector primario. El fortalecimiento de estas interrelaciones posee en el contexto del Caribe varias ventajas adicionales: promueve la movilidad ocupacional, evita que en el sector terciario sólo existan oportunidades de ocupación en el área del turismo y en el "sector informal", y genera valor agregado gracias a un mayor nivel de transformación de las materias primas.

Dada la elevada dependencia de financiamiento externo, inversión extranjera y tecnología, el estilo de industrialización escogido para fortalecer el sector primario exportador deberá comenzar por reconocer los elementos básicos de toda planificación industrial: selección de las prioridades sectoriales, de las técnicas de producción más convenientes y de proyectos regionales con la participación de dos o más países. Desde esta perspectiva será posible modificar la llamada "industrialization by invitation". 1/ Es decir, aquel estilo de industrialización encarado

1/ Para mayor detalle, véase Andrew S. Downes, Industrial Planning in Barbados: Performance and Prospects, University of the West Indies, Barbados, enero 1982.

casí exclusivamente por capitalistas extranjeros y promovido a través de un ineficiente sistema de subsidios.

6. Conclusiones

En el contexto de los párrafos anteriores pueden subrayarse algunos puntos a manera de conclusiones:

- a) El sistema insular del Caribe - basado en una frágil y dependiente estructura económica - hace que los eslabonamientos intersectoriales sean limitados y los efectos multiplicadores reducidos, lo cual plantea la necesidad de un sistema de planificación flexible y adaptativo con un enfoque regional, pero coherente e integrado a nivel nacional a partir de las estrategias nacionales de desarrollo.
- b) A partir de una débil estructura institucional para la planificación, y con escasos recursos técnicos para ejercer sus tareas, los esfuerzos de planificación deberían volcarse prioritariamente sobre el diseño de las estrategias globales de desarrollo antes que al seguimiento disperso de proyectos a nivel microeconómico.
- c) En el plano sectorial, las "deseconomías" o costos observados en algunos planes obedecen fundamentalmente a la falta de una estrategia nacional donde puedan insertarse las políticas sectoriales en forma coherente y clara.
- d) A la luz de las experiencias observadas, la planificación necesita reducir algunas de sus tareas de administración y hacer hincapié en las de promoción y conducción del desarrollo.
- e) Si bien las prioridades del desarrollo están relativamente claras, no lo están en cambio los instrumentos y recursos para alcanzarlas. En esta materia urge elevar la capacidad operativa de la planificación.
- f) Dada su notable fragmentación geográfica, planificar exclusivamente en el plano nacional tropieza con serias limitaciones operativas y de escala. Este esfuerzo necesita ser complementado y apoyado por la integración y la cooperación regional, y para ello los avances teóricos

alcanzados señalan la necesidad de revisar conceptos y técnicas antes de optar por un trasplante mecánico.

g) Las instancias técnicas e institucionales entre el proyecto (micro) y el plan (macro) necesitan compatibilizarse e integrarse con el propósito de evitar la atomización de la ayuda externa, como así la dispersión del esfuerzo estatal en acciones de escasa repercusión sobre las políticas globales del desarrollo.

h) Como rasgo peculiar, es en el Caribe donde la tipología política e institucional permite definir con precisión estilos de desarrollo o estilos de planificación. Desde los países socialistas con economías centralmente planificadas, se encuentran economías mixtas, de mercado y aquellas donde la intervención del Estado es secundaria. Este pluralismo político constituye uno de los grandes patrimonios de la región pero a su vez plantea a la planificación nuevos desafíos desde el punto de vista de su concepción y aplicación.

III. LA COMPATIBILIZACION ENTRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA PLANIFICACION

1. Consideraciones generales

Como marco general introductorio, que permita un análisis más adecuado del problema de la compatibilización, conviene distinguir tres niveles con relación a la formulación de un proceso de desarrollo económico: el de la estrategia, el del plan y el de la política económica a corto plazo.

La utilidad de esta clasificación, cuando ella sea posible de aplicar, radica en el reconocimiento de que para que un programa económico tenga consistencia deben armonizarse adecuadamente las áreas, mecanismos, instituciones e instrumentos en los tres niveles mencionados. Si ello no ocurriera, como al parecer suele suceder, la incompatibilidad entre planes y política económica tendría aquí una causa principal.

La estrategia de desarrollo constituye la expresión más general y a más largo plazo del proceso de formulación de un programa económico. En ella deben hacerse explícitos los grandes lineamientos que orienten el proceso de desarrollo. En especial, debe intentar definirse con claridad, la decisión respecto a la combinación deseada entre la utilización del mercado y la de la regulación estatal como mecanismos de asignación de recursos y de coordinación de la actividad económica. Aquí cabe destacar que lo relevante es identificar los mecanismos y los instrumentos a través de los cuales se implementen los criterios de regulación, como, por ejemplo, a través de la producción de las empresas públicas, la inversión pública, los ingresos, transferencias y gastos públicos, los controles cuantitativos y de precios, la política de ingresos, etc. Y esto no sólo para su adecuada incorporación al plan y al diseño de la política económica, sino además para poder tener una apreciación correcta respecto de las restricciones y de las funciones de comportamiento y de reacción del sector privado frente a las políticas públicas.

Relacionado con lo anterior, hay dos áreas prioritarias en el proceso de desarrollo económico que también deben quedar definidas en la estrategia: la acumulación y la redistribución. Acerca de la primera, es esencial enunciar explícitamente sobre qué agentes económicos descansará el esfuerzo de ahorro, y sobre cuáles el de inversión. Aquí es necesario comprender que el carácter de las instituciones que actúan como intermediarios entre ahorrantes e inversionistas debería integrarse en forma armónica con los agentes y las políticas relativas a este proceso (tributación, crediticias, monetarias, precios, etc.). En particular, cabe destacar que no son nulas las correlaciones entre el ahorro externo y el doméstico, y con respecto a este último, entre el realizado por el sector privado y el sector público; algo similar tiende a ocurrir con la inversión pública y privada así como con la de origen externo.

La redistribución de ingresos, del consumo y/o de activos y las políticas para enfrentar la pobreza extrema y la insatisfacción de las necesidades básicas constituyen otro ingrediente esencial de la estrategia. A este respecto, el papel del Estado es particularmente crucial y debería enunciar en forma explícita las áreas de acción concretas donde se piensa enfrentar el problema redistributivo; por ejemplo, transferencias de propiedad física y/o financiera, políticas de tributación y gasto público, política de precios y/o ingresos, política de empleo, etc. Aquí, como en el proceso de acumulación, es fundamental comprender que los instrumentos específicos y mecanismos de ajuste más apropiados para el logro de estos objetivos están íntimamente relacionados con los postulados iniciales respecto a los papeles atribuidos al mercado y al Estado en la definición de la estrategia.

En un plano más operativo, es preciso que los recursos necesarios para la ejecución de las políticas públicas se obtengan de fuentes compatibles con la estrategia misma, de modo que no queden afectados desde el comienzo, los objetivos relativos, por ejemplo, a la independencia económica externa o a una relativa estabilidad de precios.

Otro aspecto de carácter global, que parece fundamental definir claramente en la estrategia de desarrollo, se relaciona con el grado y selectividad en la combinación de apertura económica y/o protección al comercio internacional de bienes y/o de capitales. La importancia de una clara orientación al respecto consiste, por una parte, naturalmente, en la racionalización de la estrategia de desarrollo escogida. Por otra parte, dicha definición debería orientar el diseño del plan y de la política económica en lo relativo al grado de integración entre diversos sectores (fiscal, monetario-financiero, externo) y en ponderar de manera adecuada la importancia relativa de la producción para distintos mercados (interno y externo, principalmente). Por último, si bien la vinculación del mercado interno con los internacionales puede darse en distintos niveles y grados de protección efectiva entre los sectores productivos reales y financieros, la repercusión de los shocks externos sobre la economía doméstica, así como la velocidad con que se transmiten los desequilibrios desde los mercados internos a los externos, o viceversa, estarán íntimamente vinculados a la combinación protección/apertura por la que se haya optado.

Desde otra perspectiva la estrategia relativa al sector externo introduce de hecho, prioridades en torno al crecimiento sectorial, las que deberían ser respetadas tanto en el plan como en la formulación de la política económica.

Otro tipo de consideraciones, así las relacionadas con el empleo, la productividad y las remuneraciones (vinculadas éstas al objetivo de la acumulación), la estabilidad de precios, el desarrollo regional, y con grupos sociales específicos (directamente referidos al objetivo redistributivo), etc., deberían intentar hacerse explícitas e indicar su relación con mecanismos e instrumentos que deberían ser incorporados armónicamente a la formulación del plan y al diseño de la política económica.

Si bien en la práctica suelen no estar claramente delimitados los elementos distintivos y divisorios entre estos tres niveles, analíticamente el plan corresponde a la estrategia plasmada en un horizonte temporal

y programático específico, con enunciado de proyectos, programas y mecanismos, dinámicamente contemplados, para el logro de los objetivos; o, expresado de otra manera, el plan es una formalización de la estrategia. Por su parte, la política económica corresponde al proceso de decisión concreto, de carácter ejecutivo, donde se usa el instrumental específico de sus distintos ámbitos (fiscal, comercio exterior, monetario, precios, ingresos, etc.), para el logro de objetivos a corto plazo, los cuales en ocasiones son equivalentes a los medios para la consecución de objetivos a largo plazo.

En los párrafos anteriores se ha resumido brevemente los principales componentes que dentro de los postulados de las estrategias de desarrollo deberían exponerse y detallarse con la profundidad adecuada para despejar, o por lo menos aclarar, posibles inconsistencias en los proyectos nacionales de desarrollo económico. Sería además muy conveniente analizar las posibles incompatibilidades entre el papel y el diseño de los agentes, instituciones, mecanismos e instrumentos implícita o explícitamente privilegiados en la estrategia de desarrollo, en comparación con aquellos que en los planes y/o en las políticas económicas a corto plazo se enfatizan. Por lo tanto, cabe reiterar que toda programación o planificación a corto y a largo plazo debe insertarse armónicamente en una estrategia de desarrollo, y en su formulación es fundamental precisar determinadas orientaciones que contribuyan a definir las características propias de la estrategia adoptada, y que deben respetarse tanto en el proceso de planificación como en el del diseño y formulación de la política económica a corto plazo.

2. El desencuentro tradicional entre la estrategia, el plan y la política económica

a) La dimensión temporal

Uno de los elementos más conocidos, pero no por ello menos importantes, que tiende a dificultar la integración armónica entre estrategia, planes y políticas se refiere al hecho de que el horizonte temporal para estos tres niveles suele ser muy diferente. En efecto, una estrategia de desarrollo

global que, como se ha dicho, contiene las líneas básica que orientan el proceso económico en términos generales, debería estar tan enmarcada en las características estructurales del país que no parezca previsible, salvo como consecuencia del propio proceso de desarrollo, que puedan sufrir modificaciones significativas durante un largo período de tiempo.^{1/}

Los planes tienen diferentes plazos; sin embargo, lo esencial del esfuerzo de los planificadores se ha concentrado tradicionalmente en períodos de cinco o más años; por su parte, la política económica a corto plazo suele tener un horizonte no superior al anual.

La repercusión de las diferentes perspectivas temporales sobre el vínculo entre la planificación y la política económica a corto plazo deriva de la ausencia de una metodología adecuada que permita integrar ambos niveles de la conducción económica. Es necesario precisar, además, la interrelación entre los objetivos de la política económica, y su secuencia en el tiempo, con los de la planificación y los de la estrategia de desarrollo. Normalmente los ejecutores de la política económica deben optar, en un enfoque intertemporal, por dar prioridad a ciertos objetivos en relativo detrimento de otros, lo cual habitualmente no está contemplado en la formulación del plan y mucho menos en la estrategia de desarrollo. Asociado a esto se agrega, por un lado, un cierto grado de rigidez inherente a la formulación tradicional de los planes, lo que los torna poco flexibles para incorporar con rapidez cambios internos o externos; y, por el otro, que los objetivos de una parte importante de la política económica a corto plazo suelen modificarse frecuentemente de resultas de presiones coyunturales y terminan disociados de los que privilegia el plan.

El hecho de que, por factores no previsibles, la economía se aparte de la trayectoria asociada al plan, dados la rigidez de este último, los desniveles en los horizontes temporales y los cambios de énfasis puestos sobre los objetivos, puede constituir una de las principales causas de la

^{1/} Como es evidente, las estrategias de desarrollo pueden modificarse con cierta frecuencia, como resultado de cambios políticos y económicos, internos o externos. Pero su concepción se funda sobre un supuesto: cierta permanencia de sus lineamientos a lo largo del tiempo.

percepción del "fracaso" de la planificación desde una perspectiva a corto plazo.^{1/}

b) Enfoques y perspectivas diferentes: algunas consideraciones técnicas

Desde el punto de vista metodológico cabe destacar otro ámbito de posibles desencuentros entre los planes y la política económica, referido ahora a los enfoques, implícitos o explícitos, de sus formulaciones.

La experiencia demuestra que los planificadores han concentrado tradicionalmente sus esfuerzos en, y lo han privilegiado, el análisis de la producción (agregada, sectorial y regional) y de la oferta; en general el plan intenta expresar el funcionamiento económico enfatizando las relaciones intra e intersectoriales de la actividad económica. Habitualmente los desequilibrios macroeconómicos son contemplados a través de algunas funciones de comportamiento (como las de consumo, importaciones, etc.), igualdades contables, y ciertos supuestos muy decisivos respecto de variables exógenas, casi siempre relacionadas con el sector financiero externo y/o interno (flujo de capitales internacionales y endeudamiento externo, ahorro financiero interno, fuentes y usos de recursos monetarios, etc.). Con relación a los desequilibrios económicos y a la asignación de recursos, el enfoque de la planificación gira alrededor de variables reales, en particular "cantidades" de bienes, servicios y/o factores. Generalmente se consideran como "variables-objetivo" de la planificación las relativas al ritmo de crecimiento, nivel y composición de la producción, así como otras de

^{1/} Como bien lo señala Murrell, con referencia a los países desarrollados, esto no significa que los planificadores o las oficinas de planificación no jueguen un importante papel en la conducción económica. Este autor enfatiza la posición única y privilegiada de los planificadores para evaluar el proceso económico desde una perspectiva de desarrollo a largo plazo, de la que por lo general carecen los responsables del Ministerio de Hacienda (preocupados éstos del presupuesto fiscal), del Banco Central (preocupados por el mantenimiento de la paridad cambiaria) y las autoridades políticas elegidas por períodos relativamente breves (preocupados por indicadores que se estiman muy relevantes durante períodos previos a las elecciones: la tasa de inflación y de desempleo). Véase P. Murrell, "Planning and Coordination of Economic Policy in Market Economies", en Journal of Comparative Economics, vol. 3, N° 2, junio 1979, pp. 163 y 164.

carácter redistributivo (salarios, empleo, tributación). Los cambios en los precios relativos (internos y externos) y los desequilibrios monetarios suelen contemplarse en forma marginal, pues se supone implícitamente cierta adaptación "pasiva" de los mismos ante las proyecciones del plan.

Por su parte, la política económica a corto plazo tradicionalmente estuvo a cargo de la formulación y ejecución de programas centrados en torno a los desequilibrios macroeconómicos internos y externos, con especial énfasis en los de carácter financiero (particularmente vinculados a las presiones inflacionarias, fiscales y del balance de pagos); y ha concentrado sus análisis, esfuerzo e instrumental, en el propósito de controlar el ritmo de crecimiento, nivel y composición de la demanda agregada. La evolución y resultado de algunas variables "reales", de gran relevancia para la planificación adquieren aquí, en muchas ocasiones, un carácter residual.

Las presiones económicas de la coyuntura, así como consideraciones políticas, tienden a otorgar prioridad a objetivos tales como la estabilidad de precios, el equilibrio del presupuesto fiscal y de las empresas públicas, la estabilidad de la política cambiaria, el mantenimiento de un determinado nivel de reservas internacionales y endeudamiento externo, etc. Desde esta perspectiva las interrelaciones más desarrolladas se refieren a la integración del presupuesto del sector público, con las proyecciones del balance de pagos y con el programa monetario-financiero. A diferencia del enfoque de la planificación, aquí no sólo se enfatiza el análisis de variables relacionadas con el sector financiero sino que adquieren prioridad el estudio y las proyecciones de la evolución esperada de la afluencia de capitales internacionales, de las tasas de interés mundiales y nacionales, de la relación entre la inflación doméstica y la internacional significativa para el país considerado, de la demanda y oferta de medios de pagos, de los factores determinantes de la inflación esperada, etc. Por ello se privilegia el análisis y la importancia de las variables nominales, particularmente las monetarias y financieras internas y externas (que afectan sobre todo el volumen de la demanda) y de los elementos determinantes de

algunos precios relativos (como los de bienes transables y no transables internacionalmente, que afectan a su composición).

Desde otro ángulo, interesa observar que la planificación a mediano y a largo plazo tendió a tener un carácter normativo, al cual la economía debería adaptarse. En cambio, en el enfoque de la política económica a corto plazo, la tendencia apuntó a un manejo excesivamente flexible y acomodado a las situaciones coyunturales. Esta diferencia de perspectiva, rígida y normativa en la planificación tradicional y en la política económica a corto plazo, demasiado flexible, lo que la tiende a desfigurar, puede haber contribuido al distanciamiento entre ambas.^{1/}

Todo lo señalado apunta a la existencia de una compleja realidad que es probable permita explicar en parte importante los ya tradicionales desencuentros entre la planificación y la política económica, ya que no sólo el horizonte de tiempo suele ser distinto entre ambas sino que puede haber algo quizás más profundo. Los objetivos, las restricciones presupuestarias y tecnológicas, las funciones de comportamiento y las magnitudes y velocidades de reacción ante incentivos cambiantes de los diversos agentes económicos, y las variables que, explícita o implícitamente, se consideran residuales, pueden y suelen ser muy diferentes en los planes y en la política económica.

c) El marco político-institucional ^{2/}

La planificación reviste, en la mayoría de los países de la región, un carácter asesor y coordinador, más que de ejecución. Esta última, desde el punto de vista de la responsabilidad concreta de la dirección económica, generalmente queda en manos de los órganos de la política económica, que está íntimamente relacionado con la inserción institucional de las oficinas

^{1/} Una aproximación teórica diferente, que valora la planificación como orientadora del proceso de desarrollo, aunque no como norma del mismo, y que aboga por un enfoque intermedio entre la planificación y las políticas económicas tradicionales, y adapta el plan a las situaciones concretas; aparece desarrollado en C. Matus, Planificación de situaciones, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

^{2/} Para el diagnóstico de esta experiencia y una propuesta alternativa, véase Eduardo García D'Acuña, "Pasado y futuro de la planificación: una perspectiva latinoamericana", en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, N° 2, (julio-diciembre), Madrid, 1982.

o ministerios de planificación con relación al Ministerio de Hacienda, Oficina de Presupuesto, Tesorería y Banco Central, cuando en estas últimas es donde suele radicar la responsabilidad final de la implementación práctica de la dirección y de la política económica.

Es indudable que estos aspectos institucionales y de poder desempeñan también un importante papel en la explicación del desencuentro entre la planificación y la política económica. Los problemas sectoriales, regionales y sociales, los posibles conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, los shocks de la coyuntura económica interna o externa, etc., van condicionando los grados de autonomía de los responsables de la política económica, la que suele terminar muy desfigurada con respecto a su concepción inicial y a los postulados y proyecciones del plan.

El intento de integrar en organismos colegiados a planificadores y ejecutores de la política económica, si bien contribuye a una mayor información mutua y a una cierta armonización entre ambos niveles, ofrece el inconveniente de la indefinición para resolver los posibles conflictos. Pero, además, es importante destacar que la metodología inherente a la mayoría de los planes los vuelve muy rígidos y pone dificultades para que los planificadores puedan enfrentar los embates de la coyuntura política, económica y social, con la flexibilidad e iniciativa deseables.

La integración, a un mismo nivel gubernamental, y en lo posible bajo una misma dirección, de la planificación y la política económica constituye un requisito necesario para avanzar hacia una mayor coordinación y compatibilización de ambas. Sin embargo, no puede evitarse que el planeamiento a mediano plazo y la institución planificadora, por un lado, y las políticas a corto plazo (principalmente el Banco Central y el Ministerio de Hacienda) por otro, aborden cuestiones diferentes, con métodos distintos y utilizando diversas variables expresadas también de otro modo (por ejemplo, unos, en valores constantes; los otros, en valores corrientes esperados).

Lo que sí debe intentarse es obtener formas institucionales de articulación entre los dos niveles, y que los organismos responsables de cada uno de estos niveles tenga asegurada su participación para hacer valer su punto de vista en las decisiones del otro. Por último, cabe señalar que si bien existen grandes dificultades para obtener una total articulación conceptual, resta margen como para que desde cada uno de dichos niveles se puedan dar pasos positivos de acercamiento hacia el otro. Son precisos avances metodológicos que, por un lado, flexibilicen en forma efectiva la formulación de los planes, 1/ incorporándoles explícitamente los aspectos financieros internos y externos y los principales precios relativos (salarios reales, tipo de cambio real y tasas reales de interés, precio de la energía y de producción de las empresas públicas, precios sectoriales y precios de bienes de capital y de consumo). Por el otro lado, es fundamental que en el diseño de la política económica se expongan de manera explícita los supuestos relativos al crecimiento de la producción, a la situación del empleo y de la inversión; todo ello dentro de una perspectiva de horizontes más amplios que los de la coyuntura inmediata.

3. La necesidad de la compatibilización

El análisis del punto anterior sugiere la evidente necesidad de compatibilizar la planificación a mediano y a largo plazo con la política económica a corto plazo; requerimiento que deriva de la parcialidad en ambos enfoques, considerados en forma aislada, y en el sustancial progreso que aportaría al proceso de dirección económica si hubiese una tendencia a la convergencia entre ambas orientaciones.

Más aún, la urgencia de la compatibilización, según algunos autores, derivaría del reconocimiento de que en diversos países los planes no fueron efectivamente implementados.2/ Desde un punto de vista político-institucional

1/ En este sentido la mayor parte de la planificación a corto plazo así, por ejemplo, los planes operativos consisten en la práctica en reducir la dimensión temporal del plan a mediano o a largo plazo, en lugar de hacer más flexibles y operativas las proposiciones del plan.

2/ Véase P. Murrel, op. cit., p. 163.

se hace necesario, como ya se indicó, que haya una sola unidad donde se concentren e interactúen la planificación y la política económica.

A nivel técnico, desde la perspectiva de la planificación, además de lo señalado en el punto 2, es preciso poner un creciente énfasis sobre todo en el sector público, puesto que es harto evidente que incluso las decisiones de gasto fiscal y de las empresas públicas no aparecen bien integradas en el proceso de planificación, 1/ y algunos de sus lineamientos tampoco fueron implementados desde los organismos del sector público.2/ Desde otro ángulo, la necesidad de la compatibilización surge, por ejemplo, del hecho de que si se adopta la decisión de seguir una determinada política cambiaria, que implica cotas para las posibilidades reales de la política crediticia, ellas deberían estar consideradas en los aspectos financieros y crediticios de los planes.

Por su parte, como es sabido, la política económica en general, y la fiscal en particular, tienden a guiarse por valores corrientes de las variables. Esta visión a corto plazo, por no contemplar los valores "permanentes", que pueden mantenerse en forma estable a largo plazo y que deberían estar enunciados en los planes, contribuye a acentuar el carácter bastante errático y poco programado que muestra la política económica cuando se la evalúa desde una perspectiva más amplia. Asimismo, la consideración tradicional de los equilibrios macroeconómicos tiende a hacerse en términos de flujos (ahorro-inversión, exportaciones-importaciones), lo que atenta contra una concepción a más largo plazo de la propia política económica, ya que no contempla adecuadamente la incidencia de los flujos sobre los stocks (de capital productivo o deuda externa, por ejemplo). Más todavía, desde la perspectiva de los responsables de la política económica, preocupados por controlar el crecimiento de la demanda agregada, los gastos en inversión se identifican a veces con los de consumo, relegando a un segundo plano sus diferentes implicaciones

1/ Ibídem, pp. 153-155.

2/ Ibídem, pp. 150, 158-161 y 163.

sobre la capacidad productiva y el potencial de crecimiento económico futuro.^{1/}

En la política económica a corto plazo debe tratar de ampliarse el horizonte temporal con que se adoptan las decisiones, comenzando por el presupuesto fiscal, por cuanto contar con un plan de inversión pública de varios años debe constituir sólo un primer paso para extender el horizonte de decisiones a toda el área presupuestaria. Otros aspectos habitualmente librados en forma exclusiva al corto plazo también pueden ser susceptibles de pautas a mediano plazo; así, por ejemplo, el uso del crédito internacional y la evolución de la deuda externa. El programa monetario, implementado en su mayor parte por los Bancos Centrales de la región, puede constituir una base inicial para integrar ambos niveles, planificación y política económica, desde la perspectiva de esta última, es decir a corto plazo. Esto es así porque la estructura de dicho programa obedece a un enfoque que, si bien enfatiza variables financieras nominales, puede ser modificado desde un enfoque de equilibrio general para de este modo intentar incorporar allí el aporte de la planificación,

En términos más generales, lo que se necesita, como mínimo, es homogeneizar lenguajes y enunciar los objetivos de ambas instancias. Cuando estos últimos sean contradictorios, se hará necesario un profundo análisis que permita, a la luz de las exigencias de la coyuntura, minimizar las desviaciones de la trayectoria real de la economía en torno al sector planificado, así como redefinir las metas, restricciones y condiciones iniciales, cuando se considere la cambiante realidad, en la reformulación del plan. Además, se necesita un diagnóstico común entre los planificadores y los responsables de la política económica respecto de las funciones de comportamiento y velocidades de reacción de los diferentes agentes económicos;

^{1/} Lo señalado en este párrafo subraya dos de los papeles más importantes de la planificación con relación a la necesidad de la compatibilización: por una parte, su papel de controladora de la política económica y, por la otra, su misión de estar proyectando permanentemente a mediano y a largo plazo las implicaciones de la política económica. Nótese que si la planificación y la política económica están en jurisdicciones distintas, este aspecto de la compatibilización puede provocar conflictos institucionales.

esto contribuiría decisivamente a la integración de ambos enfoques, ya que las diferencias tenderían a desaparecer a medida que el análisis teórico y la evidencia empírica fuesen acotando los términos de las discrepancias. Otra de las áreas que requiere estudios más detenidos es la de la estabilidad, implícita o explícita, a lo largo del tiempo, de algunas relaciones económicas funcionales y su vinculación con (y reacción a) las políticas públicas.

En último término, la necesidad de la compatibilización deriva de la exigencia existente en los países en desarrollo de no sacrificar las metas a largo plazo (estructurales, de crecimiento y redistributivas) por consideraciones esencialmente coyunturales. Ello reclama, por una parte, que la política económica se obligue a considerar elementos como los mencionados, para así minimizar la magnitud y duración de los costos asociados al enfrentamiento de la coyuntura e intentar una distribución como la propuesta.^{1/} Por su parte, como se ha señalado, es fundamental que la planificación incorpore con mayor rigor y en forma más explícita las implicaciones de los desequilibrios financieros, internos y externos, y las de los cambios en los precios relativos más importantes desde un punto de vista macroeconómico, para hacerse más efectiva y contribuir, práctica y concretamente, a dar mayor racionalidad social a la dirección económica.

4. Obstáculos a la compatibilización

Uno de los obstáculos entre los ya señalados, se refiere a la inserción institucional de la planificación y de la política económica. Consideraciones políticas y administrativas han tendido a relegar, en la práctica, a la planificación a un papel asesor y de diagnóstico, por recaer en la política económica la responsabilidad de la ejecución del programa. Esto ha contribuido a distanciar a la planificación de la política económica, y una redefinición del puesto institucional de ambas, sus vinculaciones

^{1/} Para un trabajo reciente que apunta en este sentido, véase Políticas de estabilización y empleo en América Latina, Investigaciones sobre Empleo, N° 22, PREALC, Santiago de Chile, 1982.

administrativas y políticas, las consultas obligatorias, etc., contribuirían a reducir la importancia de los problemas suscitados por la incompatibilidad.

De todas maneras, las consideraciones anotadas en las páginas anteriores permiten sostener la hipótesis de que si las medidas de política fuesen adoptadas por organismos ejecutores no necesariamente vinculados a los órganos de planificación, ello tampoco implicaría que la compatibilidad entre políticas y planes quedase asegurada por suponer que ambos procesos quedasen concentrados bajo una sólida dirección.

En efecto, uno de los mayores obstáculos para la compatibilización parece radicar en la falta de coherencia interna y/o externa, tanto de los planes como de la política económica. Esto es importante porque en muchas ocasiones los planes y las políticas económicas, considerados en forma aislada, son internamente inconsistentes. Ello significa que llevan implícitos una inadecuada estructura de modelos de equilibrio (o desequilibrio) parcial o, si pretenden ser de equilibrio general, tienen sectores o actividades incorrectamente especificados. Además, como ya se indicó también la evolución implícita de variables no especificadas, puede resultar muy alejada de la realidad. Desde otra perspectiva, los modelos macroeconómicos, de empleo frecuente tanto por la política económica como por parte de los planificadores, fueron objeto de crecientes críticas por considerar constantes los valores de parámetros estimados a base de datos históricos que, especialmente en países donde se llevan a cabo reformas económicas e institucionales de importancia, es muy probable que se modifiquen en el futuro.

Con relación al problema de la coherencia, es preciso que los planes y las políticas económicas se mantengan interna y externamente coherentes, durante un período de tiempo predeterminado. La coherencia interna requiere disponer de un enfoque de equilibrio general que permita verificar la consistencia de las principales repercusiones de las distintas medidas propuestas con relación a los objetivos de la política económica y de los planes. La coherencia externa apunta a que los instrumentos, mecanismos y agentes de la política económica y de los planes se adecuen a la factibilidad política, institucional y social del medio donde se formularon.

A los aspectos político-institucionales, y a las posibles incoherencias internas o externas de los planes y de las políticas económicas, se suman como obstáculo a la compatibilización las implicaciones derivadas de las distintas perspectivas con que tanto la planificación como la política económica perciben el proceso económico. Como se señaló, elementos que para el plan son objetivos para la política económica pueden ser restricciones, y viceversa; algo similar ocurre con las variables cuyo comportamiento y trayectoria temporal se enuncia o se deja en forma residual, etc.

Otro elemento que "marca" cualquier política macroeconómica y que difícilmente puede precisarse en la formulación de la estrategia de desarrollo, y frente al cual los planes presentan muy escasa flexibilidad para su adaptación, se refiere a las condiciones económicas iniciales y al carácter y magnitud de los desequilibrios que requieren correcciones. La orientación, resultados y factibilidad de una política económica determinada están muy condicionados por la situación inicial que, efectivamente, presenta la economía cuando se procede a implementar la política. La magnitud y el signo de los desequilibrios macroeconómicos de importancia, como por ejemplo, presiones inflacionarias, tasa de desempleo, situación de balance de pagos, etc., tampoco son indiferentes para el diseño de las combinaciones más convenientes de instrumentos a ser implementados por la política económica global. Algo similar ocurre frente a cambios no controlables y difícilmente previsibles de la economía mundial (tales como variaciones en los términos del intercambio, inflación, recesión y alteración de las tasas de interés internacionales), y de la propia situación económica y política interna, tales como huelgas, catástrofes naturales, etc.

No puede dejar de mencionarse que contra la compatibilización atentan también las limitaciones de la teoría y del análisis económicos, especialmente en el área de la macroeconomía relacionada con la vinculación entre variables nominales y reales. La forma precisa como se distribuyen los cambios en valores nominales entre variaciones de precios y de

cantidades está en plena discusión, lo que, naturalmente, dificulta relacionar los análisis de la política económica (que suelen efectuarse en términos nominales) con los de la planificación (que trabaja principalmente con valores constantes). Tampoco debe olvidarse que mientras los planes no estén acompañados de los instrumentos propuestos para una implementación concreta, se hace difícil precisar cuáles serán las áreas conflictivas con la política económica, y en consecuencia, se entorpece su compatibilización.

Si se toma en cuenta lo anterior, y se admite que hay áreas donde la incompatibilidad no es reducible (especialmente las vinculadas a la incertidumbre y a los shocks internos y/o externos, difíciles de prever), los obstáculos a la compatibilización mucho disminuirán si simultáneamente se enfrentan desde la perspectiva político-institucional y técnica. Esta última requiere un profundo replanteamiento en los planes y en las políticas con relación a sus vínculos con varios aspectos del análisis económico. Por consiguiente, parece conveniente y necesario desarrollar modelos de equilibrio general que incorporen las características de los equilibrios a largo plazo y permitan, asimismo, percibir y desarrollar los desequilibrios transitorios de los diferentes sectores económicos. Esta es un área no muy desarrollada en la bibliografía y donde el aporte técnico puede contribuir de manera decisiva a reformular el planteamiento tradicional de la política económica a corto plazo y de la planificación, y, simultáneamente reducir los márgenes de incompatibilidad entre ambas.

5. La experiencia en algunos países de la región

Se reseñan en esta sección las conclusiones a las que llegaron tres países de la región, Costa Rica, México y Venezuela, sobre sus respectivas experiencias nacionales en materia de compatibilización, las que están

contenidas en los estudios preparados para un proyecto de investigación conjunta coordinado por el ILPES.^{1/}

En el caso de Costa Rica, el estudio realizado reseña los mecanismos institucionales establecidos para asegurar la compatibilización de planes y políticas, y analiza cómo ésta se dio entre el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 y la política económica efectivamente aplicada durante el período. En general, el estudio concluye que la compatibilización lograda solo fue muy parcial, y esto debido a diversos factores, tanto de carácter interno como de otros derivados de la desfavorable coyuntura internacional. Entre los primeros se encuentran la falta de continuidad y sistematización de las políticas aplicadas, la gran autonomía de decisión en materia de financiamiento de las empresas del Estado, la debilidad del Plan en cuanto a dar orientaciones precisas en política económica y la insuficiencia de los instrumentos utilizados. Más en especial, la limitada flexibilidad del Plan y su falta de revisión frente a cambios sustanciales del marco externo, impidió que la planificación fuera una guía útil a la política de corto plazo.

El estudio de México, en su versión preliminar pasa revista a la estructura institucional del sistema de gobierno del país, reseña los principales organismos del Sistema Nacional de Planeación Democrática de México, además de resumir los principales lineamientos del desarrollo del Sistema en el período 1977-1982. Con referencia a la compatibilidad de planes y programas a nivel de la Administración Pública Federal, el estudio indica cuáles son los mecanismos institucionales existentes, especialmente en el ámbito de la Presidencia de la República y de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en cinco apartados: planeación, programación, presupuestación, evaluación, información

^{1/} Véase OFIPLAN, Planificación de mediano plazo y políticas económicas de corto plazo, un análisis sobre su compatibilización en el caso de Costa Rica, San José, Costa Rica, junio de 1982 (OFIPLAN/020/82/PG/04/mimeo); Secretaría de Programación y Presupuesto, Compatibilización entre política económica de corto plazo y planes de mediano y largo plazo, México, D.F., febrero de 1983; CORDIPLAN, Compatibilización entre políticas económicas de corto plazo y planes y estrategias de mediano plazo, Monografía nacional, Caracas, septiembre de 1982.

y aspectos jurídicos. Y más en particular se destacan las tareas de la Comisión de Gasto-Financiamiento, organismo interministerial responsable de coordinar las decisiones propias de cada Secretaría, para armonizar las decisiones de gasto público con los de financiamiento, en tres instrumentos básicos: el Presupuesto de Egresos, el Programa Financiero Nacional y la Ley de Ingresos de la Federación. En el ámbito sectorial, resultan determinantes las funciones ejercidas por los Coordinadores Sectoriales para establecer las directrices para la formulación de proyectos, presupuestos y flujos de fondos de las dependencias y entidades agrupadas en cada sector, todo ello acorde con las orientaciones y lineamientos enunciados por las Dependencias de Orientación y Apoyo Global.

El estudio señala asimismo la utilización de dos instrumentos técnicos para facilitar la compatibilidad: los Programas de Acción del Sector Público (PASP) y el Sistema Metodológico Matricial (SMM), este último permite verificar la congruencia global, regional y sectorial de los programas, sus requisitos de información, su calendario de ejecución y los criterios de evaluación. Con respecto a las perspectivas de la compatibilidad, el trabajo plantea la necesidad de continuar perfeccionando los mecanismos institucionales y operativos existentes, con vistas a integrar en ella la participación activa de los distintos sectores de la sociedad mexicana por intermedio de los Foros de Consulta Popular.

El estudio de Venezuela, luego de pasar revista a la estructura institucional del sistema de planeación, a los mecanismos de compatibilización vigentes y al desenvolvimiento de la coyuntura económica y las políticas aplicadas, extrae diversas conclusiones sobre la experiencia nacional, con el propósito de mejorar la coherencia entre aquellos y los planes formulados. En primer término se destaca la ineludible necesidad de efectuar revisiones periódicas en los planes a mediano plazo para dar a la planificación la característica de continuidad de un proceso, especialmente en economías abiertas, donde los fenómenos internacionales tienden a desactualizar los planes. En este sentido, se señala el comienzo de los trabajos de revisión del VI Plan. En segundo lugar, se plantea la

necesidad de enriquecer el diseño y contenido de los planes globales y sectoriales, mediante una conceptualización coherente entre éstos y los programas presupuestarios y asignación de recursos. De esta forma los planes pueden ganar en fuerza, dirección y oportunidad, además de facilitar las decisiones políticas referidas a su ejecución.

En tercer término, se destaca que es muy conveniente que los períodos de vigencia del plan a mediano plazo coincidan con los del ejercicio presidencial, ya que si no fuese así, como ocurre en el caso venezolano, se produce una sensible discordancia entre el plan y las políticas. Y precisamente con referencia a esta situación, se plantean las acciones propuestas para corregirla en Venezuela.

Por último, se señala la necesidad de promover una integración permanente de los organismos públicos en la dirección económica del país, y la mejora de los instrumentos de programación a corto plazo, como son los estudios de la coyuntura, los modelos analíticos, los planes operativos sectoriales y los mecanismos de control de la gestión de las empresas del Estado e institutos autónomos.

IV. LA PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

1. Introducción

El punto de partida de la tesis que desarrolla este documento admite que la planificación participativa es un desiderátum teórico y práctico del cual se está aún a considerable distancia en América Latina y el Caribe, donde la planificación ha sido, por lo general, una actividad estatal relativamente desvinculada de los grupos que constituyen la sociedad. Esto conduce a plantear como objetivo la democratización del Plan, vale decir, incorporar a los sectores sociales en las diversas etapas del proceso de planificación. Se estima que dicha práctica podría asegurar nuevos avances en el aprendizaje institucional y aportaría enseñanzas teóricas, experiencias y hasta vivencias, que permitirían aproximarse al ideal de una planificación participativa.

Hay consenso — que este informe recoge — para considerar que la participación constituye uno de los procesos fundamentales de la democratización. Sin embargo, la nueva alianza de la antigua democracia y la moderna planificación tiene dificultades por sus raíces divergentes. Por una parte, la planificación adoleció, en general, de pretensiones tecnocráticas lo cual no facilita la tarea de insertarla en las instituciones democráticas, pero tampoco debiera convertirse en un argumento para desalentar la necesidad de repensar la planificación desde la perspectiva de la democracia.

Por otra parte, la democracia parlamentaria, cabe reconocerlo, adoleció de desviaciones populistas e incluso demagógicas, que en algunos casos la llevaron a desconocer casi por completo las exigencias de la racionalidad técnica.

Ambos fenómenos ocurrieron en países de la región y no por excesos del poder de la planificación ni del de la democracia, sino que, por el contrario, fueron el resultado de las carencias de poder real con que se enfrentaron tanto una como la otra. En último término, tales

manifestaciones resultaron ser el producto de las frustraciones de ambas frente a la estructura de poder real vigente.

Asimismo parece claro que la creciente interpenetración de la administración del Estado y la sociedad ha revelado que las políticas públicas no se elaboran, aprueban o ejecutan en un vacío social, sino que son moldeados por los actores sociales, según su capacidad de movilizar diversos recursos de poder. De este modo, la mera construcción de óptimos o subóptimos sociales, a partir de una concepción exclusivamente tecnocrática del bienestar general o del interés público, suele acarrear resultados no previstos que hacen que los vectores resultantes de la acción pública tiendan a alejarse considerablemente de las trayectorias previstas por los técnicos.

Ante la insuficiencia de un enfoque tecnocrático de la planificación para lograr las finalidades que se propone la democracia contemporánea, surgió el tema de la concertación social, el que visto desde la perspectiva de los gobernados podría llamarse participación en las tareas y en los resultados del desarrollo. La concertación requiere tal grado de coherencia y coordinación, que los actores sociales se ven obligados a suscribir, de manera formal o informal, un pacto que arbitre sus conflictos y asegure la realización de las tareas y el logro de los beneficios previstos en el proyecto nacional de desarrollo.

Este nuevo estilo supone modificaciones de importancia tanto en las estructuras sociales como en las agencias estatales de planificación, además de cambios en los comportamientos y actitudes de la burocracia y la tecnocracia, lo que constituye por cierto una tarea considerable. Pero debe recordarse que también los cambios necesarios implican mutaciones históricas de importancia, en primer término para crear y fortalecer las agrupaciones sociales de amplios sectores marginados o desorganizados y para estimular sus intereses en el marco de economías mixtas, sociedades heterogéneas y democracias

emergentes o frágiles. En segundo lugar, tales cambios exigen una progresiva democratización económica de la sociedad, que reduzca considerablemente el poder de los grupos elitistas y de los intereses extranacionales.

Cabe reiterar que la tarea de fortalecimiento de la sociedad civil es de alcance histórico. En efecto, para superar el actual estado de suborganización social, especialmente en el ámbito de la producción popular (cooperativas, unidades autosugestionadas, etc.), de las organizaciones voluntarias y de las asociaciones sindicales y territoriales de todo tipo, se requiere un esfuerzo metódico, consciente y continuado, al realizarse en varias etapas, y probablemente de una larga duración histórica. Con todo, la magnitud del esfuerzo tampoco debe invalidar los intentos de iniciarlo ya, es decir, a partir de comienzos de esta década.

Sólo en el contexto de una recomposición de la representatividad de los sectores sociales, será posible estructurar esquemas y mecanismos viables de concertación social. Asimismo, en dicho contexto podrá darse una alianza fructífera entre la racionalidad técnica de la planificación y la racionalidad sustantiva de la democracia.

2. La participación en el proceso de planificación

a) La democratización del Plan: modalidades y condiciones

i) Modalidades

Es posible concebir dos modalidades de planeación democrática. Una, de tipo representativo, la que se caracterizaría porque intenta alcanzar los objetivos del desarrollo a través de la democratización de la sociedad y de la economía, utilizando las instituciones características del régimen democrático. Tal modelo, cuando mucho, supone una adaptación del Parlamento para que pueda estar capacitado para tomar

decisiones técnicas dentro de horizontes temporales más prolongados, propias de sociedades más complejas. Asimismo, la planificación democrática representativa implica que el Poder Ejecutivo comparte con el Parlamento los antecedentes y las proyecciones que configuran las opciones que deben tenerse presentes en la formación de las leyes.

Con tal subtipo de planeación democrática, es perfectamente compatible que exista una agencia gubernamental encargada del plan stricto sensu, dirigida de modo jerárquico y que cumpla funciones auxiliares del gobierno, bajo su monopolio exclusivo.

La segunda modalidad o tipo de planeación democrática, es la participativa y sus características y exigencias se precisarán más adelante.

ii) Condiciones

Las condiciones de la planeación democrática representativa incluye el desarrollo de un marco cognoscitivo del sistema de conflictos presentes y futuros de la sociedad. Por lo tanto, implica un constante aprendizaje social que modifica los óptimos y subóptimos técnicos, determinados ya sea por "la mano invisible" del mercado, o por el "superhombre" planificador, según la expresión de Downs. El aprendizaje social supone una dinámica constante de adaptación de los actores a nuevas situaciones que modifican sus relaciones mutuas.

Si el juego central de la planeación democrática representativa corresponde a los actores sociales, el papel de la tecnocracia, la burocracia, el Parlamento y los partidos no son, en absoluto, subalternos. El compromiso participativo y vinculante de los actores no es un juego populista que excluye la racionalidad técnica, ni un juego de fuerzas sin reglas ni mecanismos formales.

No es posible extenderse aquí, en detalle, sobre los actores, instituciones y mecanismos que constituyen el escenario de la planeación democrática representativa. En suma, el Parlamento y los partidos políticos deben poseer la competencia y las calidades para optar

políticamente, enfrentados como están siempre a diversas opciones técnicas e intereses sociales conflictivos. La tecnocracia debe hacer explícitas las opciones y las restricciones implicadas en la agenda de decisiones.

Al gobierno le corresponde una tarea de conducción general, especialmente decisiva en dos momentos del proceso: en su inicio, cuando debe convertir su proyecto político en un modelo técnico apto para una discusión de tal carácter; y durante la ejecución, a través del aparato burocrático, para que las estipulaciones administrativas no se aparten de los compromisos sociales obtenidos en la reglamentación provisional de los conflictos de intereses entre los actores.

3. Las exigencias de la planeación democrática participativa

Como se dijo al comienzo de este capítulo, un modelo de planificación democrática de carácter participativo es un desiderátum teórico. Como tal, constituye un modelo que a partir de las instituciones básicas de la democracia política, agrega organizaciones, mecanismos e instancias de concertación y participación de los actores sociales para formular y ejecutar el plan y las políticas públicas. Por lo tanto, este tipo de planeación democrática opera en la realidad como una exigencia para alcanzar una mejor representatividad de los sectores, para obtener su participación en todos los planos y fases de la planificación, y para institucionalizar órganos, mecanismos y procedimientos que los incluyan.

Respecto a la representatividad de los sectores, es indispensable que los dirigentes sociales obtengan sus mandatos de elecciones "sociales", para así evitar la conformación de oligarquías patronales, sindicales y gremiales, en general. Con relación a los actores sociales excluidos o carentes de recursos de poder, la exigencia es su representación provisional, a través de la tutela o defensa ofrecida por el Estado en su calidad de árbitro social, mientras logran su pleno acceso.

La exigencia de participación en todos los planos se relaciona con el orden político y con el orden económico. En el plano llamado de macroparticipación, subyace el supuesto de que la planificación participativa es uno de los procesos de una democracia participativa y no sólo el componente microparticipativo o de desarrollo de la comunidad, de un orden social determinado. La insistencia de que haya participación durante todas las fases de la planificación reviste un doble carácter. Por una parte, se basa en la desconfianza ante las presiones oligárquicas directas o a través de la burocracia, admitido el supuesto de que los recursos de poder son desiguales y que el aparato gubernamental está segmentado y, a veces, es cautivo de ciertos sectores sociales. Por otra, esa demanda de participación en todas las fases resguarda contra la discontinuidad del aprendizaje participativo que retrotrae el apoyo y la motivación a fases iniciales. Las situaciones de discontinuidad provoca sus peores efectos sobre los actores recién incorporados o sobre los grupos sociales de bajo nivel organizativo y de precarios recursos de poder.

La planificación democrática participativa, en lo relativo a los órganos, mecanismos y procedimientos exige un subsistema específico de planeación, dotado de competencias y jurisdicción de carácter exclusivo. La primera preferencia sería por un órgano ad hoc, un Consejo Económico y Social, con poderes de decisión en lo relativo a la formulación y aprobación del plan; y de consulta, facultativa u obligatoria, respecto de la elaboración de la legislación económica y social, por parte del Parlamento Nacional.

El subsistema específico de participación debería alcanzar asimismo los niveles sectorial y regional. El marco regional es, ya se dijo, un área privilegiada para el ejercicio de la participación, por cuanto la unidad espacial acotada permite mantener contactos personales, y el interés y la motivación de los asuntos por resolver está más próximo a la comprensión del ciudadano.

Las exigencias que oportunamente se pusieron de relieve para que el Parlamento, los partidos, la tecnocracia y el Gobierno pudieran cumplir su papel planificador de manera eficiente también son válidas respecto a la planificación participativa. Desde luego que las exigencias de información y el uso de los medios de comunicación son recursos indispensables para mantener un contacto permanente con los grupos sociales y la población en general.

En la esfera de las políticas sectoriales, las exigencias de la planeación participativa, suponen una cuidadosa selección de temas cruciales que impliquen a la población. Y como es sabido, generalmente dichas materias forman parte del contenido de la política social.

Destacar el potencial participativo de la educación, la vivienda y la salud constituye un lugar común. Más importante sería identificar los umbrales que conciten una demanda de participación intensiva y capaz de generar un proceso autosostenido. Excede los límites propuestos a este documento, plantear una discusión pormenorizada sobre el potencial participativo de cada política social en particular. En todo caso, con respecto a todas ellas debe lograrse que las necesidades sentidas se canalicen hacia el ámbito de decisiones relevantes, evitando el apoyo o los mecanismos de consulta que refuerzan las decisiones autoritarias.

Finalmente, la planificación participativa intenta identificar a los sujetos de la acción social en sus proyectos y motivaciones.

4. Planificación participativa y concertación social en América Latina

La heterogeneidad estructural, la amplitud de las brechas sociales, las debilidades del Estado y la recurrencia del fenómeno autoritario, entre otras características de la región, bastarían para desalentar cualquier intento de planificación participativa y de concertación social. No obstante estos déficit y otros no mencionados, se observan procesos y signos alentadores en los países de la región.

La veta más propiamente latinoamericana de la participación y concertación social se relaciona con el régimen democrático. En efecto, es posible sostener que la consolidación y profundización de la democracia en América Latina, implica alcanzar un pacto o cierta modalidad de concertación social.

Los cambios de regímenes políticos en la subregión andina, producidos al término de la década pasada y a comienzos de la actual, han significado modificaciones de importancia en los tipos de participación política predominantes en Ecuador, Perú y Bolivia. Tales regímenes implican ahora una posibilidad de mejor representatividad del cuerpo social y político en las decisiones colectivas y, en particular, en las atinentes a la participación. Pero hay aquí algo más que un intento por mejorar la representatividad, ya que los proyectos políticos que promueven dichos Gobiernos pretenden convertir a la planificación en un instrumento de consolidación democrática. En otros países de la región también se observan procesos de democratización que, obviamente, implican un ensanchamiento de la participación política y de la participación en general; un caso paradigmático en este sentido lo constituye Brasil. En su respuesta a la encuesta del ILPES, se lee: "Después de un largo período de centralismo, se intenta ahora redefinir el sistema político en dirección a una forma más descentralizada y más participativa." 1/

En segundo término cabe señalar que la constante ampliación y complejización del Estado latinoamericano ha implicado una nueva demanda de coordinación de los diferentes institutos, empresas, entes autónomos, etc., que constituyen su aparato. La respuesta estatal a la demanda implica un doble proceso de coordinación intraburocrática y de incorporación de los diferentes sectores sociales beneficiarios de la acción estatal. Ello explica la proliferación de comités sectoriales constituido por funcionarios de la administración y dirigentes de los organismos sociales. Esta necesidad, por cierto, se hace más acuciante

1/ Respuesta de Brasil a la citada Encuesta del ILPES, p. 1.

donde el gobierno central y el sector de empresas públicas y entes autónomos han adquirido un volumen significativo. Es lo que ocurre, entre otros países, con México, Colombia y Venezuela. Una reciente investigación acerca del VI Plan de este último país muestra los logros y deficiencias de los Comités Sectoriales de Planificación.

En tercer lugar, y pese a todas las limitaciones observables en la realidad, es en el ámbito de la planificación regional donde parece más factible la incorporación de los grupos sociales de base a las tareas del plan. Así lo perciben también los gobiernos, que tienden a identificar — en sus respuestas al ILPES —, la regionalización (descentralización) con la participación, sobre todo si la descentralización llega hasta el plano comunal o local, donde es factible articular la presencia de grupos sociales organizados con los representantes del aparato gubernamental.

Así, por ejemplo, la experiencia de Panamá en materia de planificación regional llega a superar el padrón tradicional vigente en América Latina; en rigor, la esfera de la participación en los planes regionales, implica, en cierto modo, un nuevo modelo político.

En cuarto término, las encuestas también muestran que varios países poseen programas gubernamentales relativamente recientes, orientados a la promoción y a la asistencia de sectores marginales urbanos y rurales. Ahora bien, esta afirmación requiere ser precisada en dos sentidos.

Por una parte, no todos los países cuentan con programas específicos para tales grupos. En esos casos se supone que los programas sociales disponibles para toda la población, abarcan también a dichos sectores. Sin embargo, es sabido que ellos tienden a satisfacer preferentemente las demandas de los sectores sociales organizados (grupos de la clase obrera y sectores medios), en detrimento de quienes, como los grupos marginales, no poseen tal grado de organización. Por ello, es muy probable, en los casos señalados, que estos últimos reciban una atención insuficiente.

En segundo lugar, las políticas que se aplican son limitadas y circunscritas, con cobertura generalmente local, y dirigidas a grupos particulares. Ellas no están articuladas con el marco general de la planificación, y muchas veces obedecen a iniciativas aisladas, originadas en diversos tipos de proyectos generados tanto por agentes internacionales como nacionales.

En la política social llevada a cabo por numerosos gobiernos, destaca la existencia de programas de desarrollo rural integrado ejecutados con el propósito de elevar el nivel de vida de los campesinos que habitan zonas rurales económicamente deprimidas.

El caso de México es interesante en esta materia; allí "existen tres modalidades bien definidas que son: el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y los Programas que realiza la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR)". 1/

La gran mayoría de los países de la región informa sobre políticas educativas formales e informales, orientadas una vez más preferentemente a sectores rurales. Sus objetivos básicos son la alfabetización y el aumento de la escolaridad; hay también una proporción menor de programas de educación técnica y sanitaria. Respecto a los sistemas nacionales de educación formal, presentes en todos los países que respondieron a la encuesta, se comprueba un mayor grado de participación aunque sólo en la fase de formulación de políticas y planes y, normalmente, con carácter consultivo.

En cuanto a la política habitacional la situación es variable. Hay países que poseen un sistema estatal para el financiamiento de viviendas, en cuyo marco se llevan a cabo experiencias de tipo cooperativo. La autoconstrucción tiene una incidencia bastante alta en algunos países en la generación de soluciones habitacionales, los que consisten en la entrega de una infraestructura de servicios mínima: alcantarillado, luz, agua y sitio.

1/ Respuesta de México a la Encuesta sobre Participación en la planificación, p. 15.

Prácticamente en todos los países existen programas de asistencia primaria de salud ejecutados regularmente, aun cuando no alcancen a satisfacer las necesidades de la población.

5. La búsqueda de la concertación social

Desde su más temprana institucionalización, la planificación latinoamericana intentó crear organismos en la cúspide del sistema para que promovieran entre representantes de los Gobiernos, de los empresarios y de los trabajadores, la discusión tripartita del plan. Paradójicamente, la búsqueda de modalidades de concertación se ha gestado al margen de tales organismos, cuando ellos existen, y, en general, tienden a predominar otros mecanismos formales e informales a través de los cuales los Gobiernos establecen contactos con el empresariado y los sindicatos para conocer sus opiniones e intereses.

En Honduras, Perú, Venezuela, México, entre otros países, se han registrado esfuerzos para constituir instancias, mecanismos e instituciones destinadas a facilitar modalidades de concertación social; de todos modos es éste el campo donde mayores avances podrían realizarse en el futuro.

Si bien las críticas condiciones actuales pueden no favorecer un desarrollo global con sentido cooperativo, la planificación sí podría llegar a constituirse en un instrumento político que, al ampliar el horizonte temporal, permita redefinir los intereses en juego, tornándolos compatibles. En la actualidad, la gravitación de la clase trabajadora en un producto social estancado no puede aumentar sin desmedro de los ingresos reales de los grupos empresariales, o en detrimento de las expectativas más o menos inmediatas de esos mismos grupos. Desde luego es probable que éstos adopten estrategias defensivas que afecten la tasa de inversión — desinversión, desahorro, fuga de capitales, atesoramiento, inversión no productiva, aumento de la propensión al consumo, etc. —, con

el resultado que refuercen el estancamiento o la pobreza iniciales, lo que aumentará, a su vez, la probabilidad de una radicalización de los trabajadores. Los grupos empresariales, además, pueden desarrollar estrategias ofensivas con el propósito de obstaculizar una mayor participación de los trabajadores en el producto, llegando incluso a demandar condiciones políticas más autoritarias.

Por consiguiente, la acción estatal debe optar entre uno y otro tipo de interés, sin que se vislumbre la posibilidad de alcanzar la satisfacción relativa de ambos, lo que aumenta de este modo la precariedad de los procesos democráticos.

Si se logra una ampliación del mencionado horizonte temporal, podría darse una redefinición de intereses para el conjunto del sector productivo, que implicara políticas de inversión a largo plazo, que supusiera tasas razonables de crecimiento del sector y una participación igualmente creciente de los trabajadores en esos resultados futuros. Esto elevaría significativamente la probabilidad de que estos últimos orientasen sus comportamientos colectivos de manera armónica con esas metas.

La actualización de un escenario con esas características exige enfrentar problemas, para cuya superación resultan insuficientes las estrategias empresariales y obreras basadas exclusivamente en recursos derivados de las relaciones económicas, lo que torna necesario crear un ámbito social de discusión.

Por otra parte, la naturaleza misma de la economía capitalista hace que los grupos empresariales tampoco puedan lograr por sí solos la coordinación general efectiva de los comportamientos individuales de sus miembros, por lo menos en el grado requerido, puesto que las relaciones entre las diversas unidades empresariales son competitivas, y, por tanto, no compatibles con ese marco general. En consecuencia, la adecuación del comportamiento empresarial al marco general requiere mecanismos extra-económicos que hagan racional ese modo de comportamiento para las unidades implicadas.

En el caso de los trabajadores, la presencia de tales mecanismos resulta aún más esencial. En efecto, su asentimiento a una estrategia nacional de desarrollo como la sugerida, descansa sobre una expectativa de beneficios futuros, los que se irán concretando a largo plazo; requiere una garantía política efectiva de cumplimiento, sin la cual las condiciones de incertidumbre serían tales que imposibilitarían una redefinición de intereses.

Otro ejemplo de conflicto distributivo, posiblemente más relevante en el contexto de economías poco desarrolladas, se plantea en torno a los ingresos de los cuales se apropia el Estado, provenientes de la explotación de recursos en una situación cuasimonopólica o de gran demanda internacional, como el petróleo. Aquí, la ausencia de una estructura de relaciones económicas que sirva de base al despliegue del conflicto, implica desde el comienzo, que los procesos y los mecanismos de distribución sean extra-económicos, esto es, políticos. No obstante, las modalidades de resolución de este conflicto, siempre provisorias, admiten alternativas, entre las cuales conviene destacar dos.

Si el conflicto tiende a resolverse en términos de la satisfacción de intereses inmediatos, la acción estatal distributiva pasa a ser el blanco de los más diversos procesos de influencia y cálculos políticos inmediatistas. Típicamente, la distribución adoptará la forma de subsidios carentes de mayor coherencia, salvo la que le otorgue la distribución social de poder.

Esta modalidad de resolución privilegia los procesos de fragmentación de influencias y de representación de intereses, perjudicando la consolidación de aquellos intereses más generales, amplios y permanentes. Obstaculiza, por consiguiente, la asignación de recursos a metas de crecimiento y, por lo tanto, refuerza el carácter no cooperativo de los distintos conflictos una vez que, por agotamiento o por fluctuaciones del mercado internacional, se produzca una disminución significativa de los ingresos del Estado.

Así, una modalidad de resolución de conflictos distributivos que, en principio, tendía a preservar la vigencia de formas políticas democráticas, puede provocar, precisamente, el efecto contrario cuando la economía enfrenta coyunturas críticas.

Si, en cambio, se produce un desplazamiento del horizonte temporal de referencia que redefina los intereses en juego, hay posibilidad de sacar adelante una estrategia nacional de desarrollo.

Para que los grupos sociales adhieran a y actúen en consonancia con una estrategia global de esta naturaleza, son necesarios mecanismos generales que garanticen efectivamente el cumplimiento de la estrategia global.

La planificación puede constituir ese conjunto de mecanismos extra-económicos capaces de efectuar el desplazamiento del horizonte temporal requerido. Pero la gran mayoría de los grupos sociales reclaman, además, una posibilidad real de contar con oportunidades efectivas de control sobre tales mecanismos. Si quedasen librados a la supuesta voluntad de los grupos dominantes o de determinados agentes político-administrativos, podría no ser racional, por lo menos en su perspectiva, que adhirieran a la estrategia global de desarrollo y, ciertamente, no lo sería que renunciaran a estrategias de corto plazo incompatibles con ella, en pos de beneficios futuros cuya realización adolece de una incertidumbre básica.

Es en este punto donde emerge la participación como una variable clave, ya que permitiría institucionalizar el control requerido para que la planificación desempeñe la función esbozada.

Obviamente, los grupos sociales podrían lograr ese control recíproco de unos sobre otros, y también sobre el Estado, definiendo estrategias defensivas que se hagan operativas por vías no institucionalizadas. Pero esta opción encierra un considerable potencial disruptivo, cuya actualización puede disminuir significativamente la probabilidad de una evolución democrática regular.

Las reflexiones anteriores muestran suficientemente la vinculación existente entre democracia política y concertación social, como también el papel central que una planificación de naturaleza participativa tiene para el logro de la segunda.

V. INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION

1. Introducción

A riesgo de simplificar en exceso, podría afirmarse que la esencia de los trabajos de planificación global realizados en América Latina ha privilegiado fundamentalmente dos tipos de tareas.

La primera de esas labores se refiere al logro de una asignación óptima de recursos financieros escasos entre el consumo y la inversión (distribución intertemporal, que asegure una dinámica de crecimiento del producto y del consumo futuros), y entre una multiplicidad de alternativas de inversión actuales (distribución intersectorial, que asegure el ajuste futuro entre la estructura de la demanda y de la oferta globales). Este ejercicio de optimización se realiza en términos de flujos monetarios anuales, tales como producción, ahorro, inversiones, consumo, exportaciones, gastos públicos y las restantes y familiares variables de las cuentas nacionales.

Sin embargo, estos flujos son el resultado de la utilización y transformación del acervo de recursos naturales y del medio ambiente, proceso durante el cual el patrimonio natural de la sociedad se altera tanto positiva como negativamente. La incorporación de nuevas tierras arables por un proceso de expansión de la frontera agropecuaria, la creación u obsolescencia de un recurso derivado de un cambio tecnológico o de comportamiento, o la desertificación acelerada de tierras semiáridas por la sobreexplotación, alteran el potencial productivo de la sociedad, pero son fenómenos a los cuales frecuentemente no se les atribuye la jerarquía necesaria en los trabajos formales de planificación. En cambio, la inversión requerida para reponer el desgaste y la obsolescencia del capital fijo, y para su ampliación, constituye una variable clave de la planificación. O sea que el medio ambiente construido (el capital fijo de los economistas) es un acervo cuidadosamente contabilizado y planificado mientras que, el acervo de recursos naturales y sus cualidades ecosistémicas que tiene tanta o más importancia

para la existencia y el desarrollo futuro de la sociedad, queda con frecuencia al margen de la planificación y del cómputo y cálculo económicos.

La segunda tarea fundamental de la planificación es el logro de la coherencia macroeconómica. La estabilidad financiera requiere que se tienda al equilibrio de la oferta y la demanda globales con el ahorro y con la inversión, a fin de evitar la inflación o la recesión. Los ingresos fiscales deben compensarse con los gastos, las compras del exterior con los ingresos de divisas y la demanda con la oferta de trabajo si se quieren evitar los desequilibrios fiscales, de balanza de pagos y del empleo respectivamente, y sus indeseables secuelas.

Sin embargo, se torna necesario, además, que la planificación se preocupe de realizar más y mejores ejercicios de coherencia similares con respecto a la demanda y oferta de los recursos naturales que constituyen el basamento material y energético del desarrollo. Por ejemplo, es preciso perfeccionar métodos y sistemas de análisis de los requerimientos de agua pura derivados de la expansión urbana, de los proyectos industriales, de la ampliación de los cultivos y sus necesidades de irrigación, determinando el deterioro de la calidad del agua que esos usos implican. Debe considerarse el hecho de que esa agua pura es "producida", entre otras cosas, por la cubierta forestal de las laderas de una cuenca, y que por consiguiente la deforestación de esas laderas y el aprovechamiento de esos suelos para otros propósitos pueden ser incompatibles con los proyectos de expansión urbana, industrial o de irrigación. Y así como el agua, también los suelos, la flora y la fauna, el aire, los recursos marinos y los atributos de los ecosistemas que interconectan esos elementos — su capacidad de reproducción, regeneración y asimilación de desechos — son factores escasos y de uso alternativo, esenciales para el desarrollo.

El incorporar de la dimensión ambiental a la planificación significa, pues, crear entre los planificadores, y en su instrumental de planificación, la conciencia y la capacidad de considerar a los recursos naturales y sus características ecosistémicas como recursos escasos y de uso alternativo; ampliables, reproducibles, deteriorables y agotables, según como se les trate; interrelacionados entre ellos y con las actividades humanas de

múltiples y complejas maneras, su utilización implica inevitablemente costos y beneficios, que afectan de distinta forma a diferentes grupos sociales; cuyos costos pueden ser minimizados o incluso evitados, y los beneficios ampliados por una gestión ambiental apropiada; y donde una investigación científica y tecnológica acuciosa y creativa puede generar interesantes oportunidades de aprovechamiento ambiental para el desarrollo.

Como puede apreciarse, el incorporar de la dimensión ambiental a la planificación no consiste meramente en agregar un capítulo o apéndice sobre el medio ambiente al plan de desarrollo. Su significado profundo consiste en el examen sistemático, desde el inicio y a través de todo el proceso de planificación, de las oportunidades y potencialidades, así como de los riesgos y peligros inherentes a la utilización de la base de recursos ambientales de la sociedad para su desarrollo.

Además, los recursos naturales, el medio ambiente construido y los ecosistemas no constituyen categorías abstractas en un modelo de planificación; son realidades espaciales-regionales concretas e interconectadas. De tal manera que la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación también implica necesariamente que éste proceso debe expresarse en términos de la utilización del espacio y los recursos naturales, que tiene que tener una especificación geográfica concreta, y que por lo tanto el proceso de ordenamiento territorial adquiere una jerarquía determinante.

La metodología de planificación por lo general seguida en América Latina poco caso hizo de las consideraciones anteriores, en gran parte porque, tal como las propias estrategias de desarrollo, estuvo muy influida por un estilo basado fundamentalmente en la imitación de los patrones de desarrollo de los países industrializados.

Esta metodología ha contribuido así, entre otras cosas, a hacer que la estructura de la demanda global tenga escasa correspondencia con la estructura de los recursos reales de la sociedad.

De ese profundo desajuste deriva el papel tan crucial que poseen el comercio exterior y el financiamiento externo en los países de la región. Como la demanda se estructura en función de los gustos y preferencias

transnacionales de los sectores de rentas medias y altas, los mismos deben ser satisfechos mediante la importación de los bienes y servicios correspondientes, o de los insumos y la tecnología requeridos para producirlos localmente. Por consiguiente, los recursos naturales se deben especializar en producir para esas nuevas demandas internas, o para generar las exportaciones necesarias con el objeto de financiar el estilo imitativo de consumo y de vida. En el proceso alimentario, ello implica con frecuencia, desplazar cultivos tradicionales, lo que se ve acompañado de serios deterioros y agotamiento de los recursos correspondientes.

La incorporación de la dimensión ambiental a la planificación también podría reducirse entonces a realizar estudios acerca del impacto ambiental de los programas y proyectos de desarrollo. Este enfoque, aunque también necesario, es pasivo, parcial y con bastante frecuencia unilateralmente conservacionista. Se necesita algo más: un enfoque que considere la base de recursos naturales ambientales de la sociedad como uno de sus principales factores potenciales de desarrollo, junto a su potencial humano.

Un desarrollo genuino sólo puede resultar de una utilización racional y sostenible de la base de recursos de la sociedad, mediante la adopción de tecnologías apropiadas y una organización social equitativa y eficiente.

Lo expresado en modo alguno quiere decir que se proponga un desarrollo autárquico. Es obvio que los países tienen mucho que ganar con el comercio internacional y con la especialización en actividades que posean ventajas comparativas. Sin embargo, es preciso evitar la sobreespecialización que lleva a la monoexportación, y comprender que las ventajas comparativas no son algo dado, sino que pueden y deben crearse a través de un proceso dinámico destinado a penetrar los mercados internacionales. Tampoco se trata de excluir tecnologías y patrones de consumo importados, pero sí de evaluarlos cuidadosa y críticamente por sus efectos sociales, económicos y ambientales, y en consecuencia discriminar mediante políticas apropiadas.

Por último, interesa recalcar como ya se insinuó al comienzo de este capítulo, que la teoría económica convencional y las políticas que de ella se derivan tratan de variables de flujo, o a corto plazo, suponiendo que las variables a largo plazo que se relacionan con el acervo de recursos

naturales, los conocimientos científicos y tecnológicos, los patrones de conducta, etc., son constantes o se modifican muy lentamente. La compatibilización de las variables de flujo, como ya se indicó, es esencial para el equilibrio a corto plazo. La compatibilización de las variables a largo plazo relacionadas con los recursos naturales, la población, los conocimientos, la cultura y las relaciones internacionales, entre sí, y con las variables a corto plazo, es esencial para lograr un desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible a largo plazo. En otras palabras, las variables de flujo influyen sobre las variables relacionadas con la estructura de recursos, población, cultura, etc., si bien su influencia es modesta a corto plazo, en cambio puede ser muy significativa a largo plazo. Por consiguiente, las implicaciones a largo plazo de medidas de políticas a corto plazo debieran estudiarse con cuidado en todo ejercicio de planificación. Además, la política de desarrollo requiere de políticas explícitas a largo plazo en materias tales como educación, ordenamiento territorial, población, ciencia y tecnología, las que a su vez deben compatibilizarse entre sí y con las medidas a corto plazo. En rigor, se trata de las llamadas variables estructurales, que se suponen constantes en la política económica corriente, pero que se convierten en las variables cruciales de la planificación a largo plazo, en donde las consideraciones ambientales adquieren toda su significación.

2. Vías para una mejor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación

El balance de la situación de América Latina en materia de incorporación de la dimensión ambiental a la planificación no arroja por cierto un saldo positivo. Por el contrario, la situación ambiental en muchas áreas, y en diversos procesos productivos, tiende a agravarse, lo que demuestra que el sistema tradicional de planificación de los países no parece constituir la vía más promisoría para incorporar plenamente la problemática del medio ambiente.

Si se analizan los distintos niveles de planificación, aparecen claras diferencias en el grado de incorporación y, sobre todo, en los efectos logrados en cada nivel. Es indudable que cada día se hacen más esfuerzos por lograr esta incorporación a nivel de macroplanificación. Incluir al medio ambiente como un factor básico en el desarrollo ya es ampliamente aceptado, lo que se traduce en planteamientos más explícitos cuando se definen objetivos y enfoques globales.

Así, algunas características de un estilo de desarrollo diferente por el nivel de objetivos, las estrategias, políticas y planes globales a largo plazo, apuntarían a obtener una economía dinámica que busque maximizar los niveles de la calidad de vida; que procure reducir y, finalmente, eliminar las desigualdades sociales y económicas; que permita un adecuado ordenamiento político, ampliamente participativo; y que se proponga lograr una sustentabilidad ambiental y energética. Para esto, debería orientarse la actividad a nivel macroeconómico por medio de una planificación a largo plazo con criterio social; y esto requiere la identificación de políticas a largo plazo en función de tres grandes objetivos globales, los que se podrían resumir así: la calidad de vida; la autodeterminación y la sustentabilidad ambiental.

En el otro extremo, al nivel microeconómico, también existe una tendencia en ascenso en cuanto a incorporar la dimensión ambiental tanto en la gestión como en el análisis de la incidencia de proyectos de inversión sobre el medio ambiente.

El problema fundamental se sitúa, pues, en lo que podría denominarse la "meso-planificación", lo que hace que, por un lado, no se plasmen en forma adecuada los planteamientos globales o macroeconómicos y, por otro, que se produzcan a nivel microeconómico falta de líneas específicas y marcos adecuados y, además, desarticulaciones con relación a todo el sistema.

Es por ello que, al explorar cuáles son las vías para lograr una mejor incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, aparecen como las más convenientes la planificación sectorial, la planificación de asentamientos humanos y de cuencias hidrográficas, y el enfoque combinado de planificación multiregional y de determinación de procesos relevantes.

La mejor incorporación en lo sectorial tradicional (agricultura, minería, industria, salud, educación, etc.) requerirá un esfuerzo para que los responsables de las políticas sectoriales tomen en consideración los factores ambientales. Y su mayor o menor atención dependerá de los objetivos y prioridades de desarrollo que plantea cada sector económico. Habitualmente se comprueba que la planificación de los distintos sectores económicos se estructura en función del crecimiento del producto y del ingreso del sector. Y aunque aparecen explícitos otros objetivos del desarrollo, como creación de empleo, y en ciertas ocasiones, eliminación de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas, aparentemente son las metas de crecimiento las que tienen prioridad sobre las otras.

En sectores como la agricultura, la presión por incrementar el crecimiento influye sobre una inadecuada forma de ponderar la dimensión ambiental. Ahora bien, aquí se plantean dos problemas. Uno, el referente a la afectación del patrimonio ecosistémico, cuestión no registrada por la carencia de cuentas patrimoniales. En la actividad agrícola, como se trata de la alteración y modificación de la productividad y tipo de producción de ecosistemas naturales, su costo ecológico es elevado y el problema sólo es percibido a largo plazo. Además, cuando se incorporan nuevos espacios a la actividad silvo-agropecuaria, en la mayoría de los casos se cosecha parte del ecosistema acumulado, lo que incide sobre la disminución del patrimonio.

En la planificación industrial, es corriente en América Latina comprobar el notable esfuerzo realizado para el fomento de esta rama, salvo el caso excepcional de algunos países. En los casos de planificación de mercado protegido o intervenido, el Estado trata de incentivar la industrialización tratando fundamentalmente de que las inversiones ofrezcan elevada rentabilidad privada a corto plazo. Y aquí radica el principal escollo para incorporar la dimensión ambiental, pues la "internalización" de los costos ambientales está en contradicción con la elevada rentabilidad aludida, lo que impulsa a muchos economistas y planificadores a no introducir estos conceptos.

Por otra parte, en los esfuerzos que se hagan para localizar las industrias deberían tomarse en cuenta una serie de aspectos ambientales, en función de la organización del espacio; y entre éstos podrían mencionarse la población abarcada; la capacidad de absorción de residuos del ecosistema afectado, la movilidad de la fuerza de trabajo, el transporte de insumos y productos, la competitividad por el uso de determinados recursos como el agua, etc.

Las políticas que se generan en los sectores sociales deben profundizar las causas estructurales del estado de la sociedad para poder propiciar medidas tendientes a solucionarlas; así con referencia a los problemas de control de los niveles de contaminación es corriente que estén en los organismos de salud pública de los ministerios del ramo, pero resolver sus causas escapa a las atribuciones de dichos ministerios.

Las soluciones planteadas a través de la planificación de asentamientos humanos derivan de la creciente importancia que están adquiriendo los problemas urbanos y las elevadas tasas de crecimiento de las ciudades y, en particular, de las metrópolis. Las políticas de desarrollo urbano, en consecuencia, pueden constituir planteamientos integradores hacia donde pueden converger una serie de políticas sectoriales y espaciales. Dada la magnitud de los problemas y de la población implicada, los casos de las metrópolis o regiones metropolitanas justifican, sin duda, un tratamiento ad hoc, pero obviamente vinculado a la planificación regional.

La solución a través de la planificación regional, tal como antes se expresó, es una vía interesante y apropiada para incorporar la dimensión ambiental, especialmente a través de la retención de excedentes físicos y de la gestión ambiental que considere inversiones más acordes con las dimensiones y características regionales.

Dentro del tratamiento regional también habría que entrar a distinguir si éste puede darse a través de áreas tradicionales o si es necesario crear áreas específicas en función de la importancia que podría tener sobre éstas la problemática ambiental. No cabe duda que si pueden crearse áreas específicas y dotarlas de los instrumentos políticos y legales necesarios, se

logrará una mayor incorporación de la dimensión ambiental al planteamiento de los problemas del desarrollo.

La planificación de cuencas hidrográficas responde a este propósito puesto que se basa en la posible gestión ambiental que pueda darse a través del manejo del recurso agua y de los recursos adjuntos. Pero la experiencia en el manejo de cuencas acarrea también una serie de dificultades que deben ser abordadas. En primer lugar, la excesiva rigidez para fijar en forma demasiado estricta los límites físicos de una cuenca ha significado, en muchas ocasiones, no considerar la integración de un sector de una cuenca con otra, o tratar como una unidad a sectores de una misma cuenca que quizás hubiese convenido haber tratado en forma separada, o la incorporación del análisis de potenciales de trasvases de agua intercuenas, etc. En segundo lugar, muchas de las planificaciones de las cuencas hidrográficas se han hecho tratando de superponer un nuevo esquema de planificación sobre el existente, entrando, de esta manera, en conflicto con él. Esto tuvo como resultado crear dificultades institucionales, falta de coordinación y conflictos para definir el poder institucional, en vez de realizar una labor complementaria y articulada. Otro tanto ocurre cuando se definen áreas a base de una gran inversión infraestructural como una represa hidroeléctrica, una obra de regadío o un área de tratamiento agrícola intensivo.

Las soluciones a través de la definición de "procesos relevantes" es una vía de interés que conviene explorar, en la medida que la planificación tradicional no satisfaga los requerimientos que plantea el problema ambiental. Se trata de definir procesos de desarrollo donde hay una estrecha interrelación entre lo económicosocial y lo ambiental, tanto en lo que se refiere a posibles repercusiones negativas como a las posibilidades de una transformación creativa y positiva. Estos procesos pueden tener diferentes grados de generalidad o especificidad; un proceso general puede ser el desarrollo urbano, otro más acotado el de un área urbana marginal, y otro aún más específico, la dotación y organización del transporte de esta área.

De esta forma pueden definirse un sinnúmero de procesos en función de los problemas y potencialidades de cada país, estableciendo sus propias prioridades. Algunos de estos procesos se presentan en casi todos los países: localización industrial; contaminación industrial; contaminación urbana del aire; gestión de parques nacionales y afines; manejo de fauna; ordenamiento urbano regional del suelo; expansión de áreas marginales urbanas; utilización de suelo agrícola en expansión urbana; contaminación alimentaria por plaguicidas; deterioro del suelo de uso silvo-agropecuario; gestión silvopastoril; desarrollo campesino; gestión en obras hídricas; desarrollo de áreas de riego y drenaje; expansión de la frontera agropecuaria; contaminación minera; contaminación por transporte de petróleo; manejo de la fauna marina costera; contaminación marina por residuos terrestres; manejo de manglares, etc.

Si se decide adoptar esta modalidad para hacer más eficiente la incorporación de la dimensión ambiental, será preciso crear comisiones interagenciales con poderes de ejecución y coordinación y, además, con los recursos necesarios. No parecería adecuado plantear nuevos organismos especiales, salvo excepciones, puesto que la necesidad fundamental, más que crear nuevas funciones, es revitalizar actividades ya asignadas a organismos y/o coordinarlas con otras.

Esta modalidad de planificación tiene el peligro de determinar prioridades exclusivamente en los procesos que deterioran el medio ambiente, dejando de lado la importancia que tiene incorporar el ambiente en la planificación de una transformación positiva de la naturaleza. En otras palabras hay que asegurarse de que no se trate exclusivamente de detener el deterioro sino de planificar y manejar la naturaleza con vistas a su reproducción a largo plazo.

En los últimos años se han registrado diversos avances metodológicos en el tratamiento de algunos procesos significativos. En el marco del proyecto CEPAL/PNUMA sobre cooperación horizontal en América Latina en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente, se estudiaron cuatro de estos procesos con el propósito de recomendar políticas donde se

incorpore debidamente la dimensión ambiental: gestión ambiental en grandes obras hídricas; expansión de la frontera agropecuaria; metropolización; y supervivencia campesina en ecosistemas de altura.

Interesa ahora destacar los siguientes aspectos considerando el análisis conjunto de los cuatro procesos:

i) existe la necesidad de un enfoque integral, histórico y a largo plazo, donde se analicen las distintas transformaciones del ambiente con relación a los flujos de materiales, energía e información;

ii) los principales factores que influyen sobre cada proceso son los relacionados con decisiones económicas basadas en la necesidad de aumentar la producción y/o el bienestar de la población; por este motivo es que la dimensión ambiental sólo se considera en la medida en que no entra en contradicción con estos objetivos a corto plazo, o cuando el deterioro ambiental es lo suficientemente agudo como para generar dichas contradicciones;

iii) el estilo de desarrollo predominante en América Latina tiende a imponer su sello a cada uno de los procesos; así, la gestión ambiental debe adaptarse a la tendencia al gigantismo en las obras hídricas y a la prioridad energética; la expansión de la frontera agropecuaria responde a la necesidad productiva generada por la demanda interna y por el mercado internacional; la metropolización resume la polarización de fuerzas sociales y la negativa distribución de ingresos y de bienes ambientales; y los problemas de supervivencia campesina derivan básicamente del modelo tecnológico exógeno adoptado en la agricultura;

iv) los cuatro procesos aludidos tienen claras manifestaciones espaciales, lo que sugiere la conveniencia de articularlos con la planificación regional. Para uno de ellos, el proceso de gestión ambiental en grandes obras hídricas, tornase difícil la delimitación del área y los ámbitos de influencia;

v) los procesos plantean la necesidad de incorporar la dimensión ambiental desde la formulación de los planes, programas y proyectos para que las políticas que se generen consideren desde el principio la dimensión ambiental;

vi) en los cuatro procesos la solución de los problemas ambientales más notorios y agudos no depende tanto de que sean reconocidos como tales, ni de los instrumentos técnicos aplicados, sino de la posibilidad de remover obstáculos sociopolíticos para hacer viables las políticas recomendadas.

Al analizar cuáles son las vías más apropiadas para una mejor incorporación de la dimensión ambiental a las políticas específicas, lo más conveniente parece ser la determinación de procesos significativos y su ubicación espacial en regiones o áreas específicas; de esta manera las políticas determinadas podrán compatibilizar el corto con el mediano y el largo plazo.

La experiencia de algunos países latinoamericanos asimismo puede aportar valiosos antecedentes. Así, por ejemplo, la agudización de la contaminación del aire en el área específica de una cierta metrópoli, ha impulsado a activar y formular políticas específicas para ser aplicadas en el área. Otro ejemplo, pero éste ya de transformación positiva, podría ser la experiencia en áreas de desarrollo rural integral. En algunas éstas fueron planificadas en forma tradicional, pero en cambio en otras hubo una concepción más ingeniosa que ha repercutido sobre una gestión ambiental de los recursos, posibilitando así el desarrollo sostenido a largo plazo.

3. Conclusiones y recomendaciones

Lo planteado hasta aquí, así como la experiencia en materia de planificación del desarrollo en la región latinoamericana, permitiría extraer un conjunto de conclusiones o recomendaciones con respecto a la incorporación de la dimensión ambiental a los procesos de planificación en América Latina. Es evidente que es ésta una reflexión todavía en su fase exploratoria, y que cada uno de los puntos que siguen constituyen más bien demarcaciones preliminares de un camino que debe irse definiendo en la acción y la reflexión, por lo que cada ítem debe ser entendido como una orientación a desarrollar en el futuro.

a) Es necesario basar la planificación en una evaluación tan completa como sea posible del potencial de recursos naturales y capacidad de sustentación del medio ambiente. Esto significa, entre otras cosas, adicionar a la preocupación tradicional por los flujos (o procesos de transformación), una mayor preocupación por los stocks (o patrimonio de recursos), y, sobre esta base, orientar el proceso de planificación.

b) Es necesario fortalecer la planificación regional y el ordenamiento territorial y, además, crear toda vez que sea necesario, sistemas ad hoc para enfrentar procesos ambientalmente significativos. Parecen ser éstas las vías más convenientes para establecer un sistema de planificación con integración de lo ambiental.

c) Es imprescindible impartir conocimientos generales sobre medio ambiente y ecología a los profesionales universitarios, sobre todo a quienes se convertirán más tarde en planificadores y ejecutores de proyectos. La formación científico ambiental es fundamental tanto para la creación de conciencia y la posibilidad del trabajo interdisciplinario, como para el entendimiento de los desafíos complejos que la cuestión ambiental plantea.

d) En toda formulación y evaluación de un proyecto, programa o plan de alguna importancia, es necesario introducir obligatoriamente un examen prospectivo a largo plazo, que analice sus objetivos y sus consecuencias probables y posibles, en un horizonte ampliado de 10 a 20 años, sobre la población, el ordenamiento territorial, el uso de recursos (suelos, agua, energía, etc.), la educación, ciencia y tecnología, los patrones de consumo, los estilos de vida, las relaciones internacionales, y en general, que tenga, de una u otra manera efectos a largo plazo sobre el medio ambiente.

e) Es urgente promover la creación de instancias institucionales de análisis, estudio y discusión de las estrategias a largo plazo, con énfasis sobre el marco más amplio del potencial de recursos naturales y la calidad ambiental.

f) Es imprescindible comenzar a llevar las cuentas, inventarios e indicadores patrimoniales. De este modo se pondrá el centro de gravedad

en el aprovechamiento del potencial productivo de la oferta ambiental y no sólo en los flujos económicos a corto plazo medidos por las cuentas nacionales tradicionales.

g) La planificación global debe convertirse en el ámbito para la adopción de estrategias a largo plazo referentes a políticas de población, educación, ciencia y tecnología, patrones de consumo, relaciones internacionales y uso de los recursos y el medio ambiente.

h) La planificación regional será el ámbito apropiado para políticas acerca de ordenamiento territorial, organización del espacio, localización de actividades productivas, aprovechamiento de recursos, migraciones, ecosistemas, etc.

i) La planificación sectorial debe enfatizar las opciones y alternativas tecnológicas, en todo lo que respecta al uso de recursos escasos, degradación ambiental (contaminación) y desarrollo científico-tecnológico en sectores específicos.

j) Es preciso institucionalizar la interacción entre los planos global, regional, sectorial, de asentamientos humanos y de cuencas y los proyectos específicos, sin perjuicio de crear los sistemas y métodos ad hoc necesarios. Es ésta la única manera de aprovechar el potencial de economías externas de las opciones que abre la visión a largo plazo al integrar planes y niveles de planificación: proyectos integrados en los planos regionales y nacionales versus proyectos aislados, puntuales. Se trata, en suma, de organizar un sistema y un estilo de planificación que defina vías concretas de incorporación real de la dimensión ambiental y que utilice los instrumentos corrientes de planificación disponibles así como los nuevos desarrollos en el área. Se trata por consiguiente, de algo muy diferente a la práctica de crear un sector sobre medio ambiente y generar planes, programas y proyectos sobre esta temática.