

CURSO CENTRAL DE PLANIFICACION

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Santiago, 20 de abril al 13 de noviembre, 1981

TEORIA DE LA PLANIFICACION

Casos Primero y Segundo
para ser discutidos en seminarios

De un país de la región se conocen los antecedentes que a continuación se exponen:

I. LA ECONOMIA

1. Los indicadores de ingreso y de empleo de los últimos años han sido los siguientes:

Años	Crecimiento del Ingreso per cápita real.	Desempleo % de la población económicamente activa.
1971-75	1.1 <u>a/</u>	8.0 <u>c/</u>
1976	0.8 <u>b/</u>	8.6
1977	- 0.5	10.7

2. La estructura y ritmo de crecimiento por sectores productivos ha sido la que muestra el cuadro:

-
- a/ Tasa media anual acumulativa
b/ Tasa respecto a 1975
c/ % media anual

CUADRO

<u>Sectores</u>	<u>Participación</u>			<u>Tasa de crecimiento</u>		
	Promedio			Medio anual acumulativo		
	<u>1971-75</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1971-75</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
<u>Primario exportador</u>	<u>14.7</u>	<u>14.3</u>	<u>13.5</u>	<u>4.06</u>	<u>1.66</u>	<u>(2.76)</u> ^{*/}
Agricultura	10.2	10.0	9.5	4.40	2.45	(2.15)
Minería	4.5	4.3	4.0	3.30	(0.14)	(4.19)
<u>Actividades internas</u>	<u>85.3</u>	<u>85.7</u>	<u>86.5</u>	<u>3.99</u>	<u>4.99</u>	<u>3.96</u>
Agricultura	7.0	6.7	6.4	5.20	0.02	(1.61)
Minería	1.4	1.4	1.4	4.00	4.50	3.00
Industria	15.0	14.5	13.6	5.00	1.02	(3.39)
Electricidad y Agua	2.2	2.3	2.3	1.50	0.25	3.00
Construcción	4.1	3.9	3.5	4.10	(0.60)	(7.56)
Transportes y Comunicaciones	10.0	9.9	9.7	4.70	3.46	0.92
Comercio	17.0	17.2	18.3	4.60	5.73	9.59
Servicios						
Financieros	6.7	7.3	8.0	3.80	13.86	12.88
Servicios Sociales y otros	21.9	22.5	23.3	2.40	7.36	6.66
PRODUCTO BRUTO INTERNO	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>4.0</u>	<u>4.5</u>	<u>3.0</u>

^{*/} El paréntesis indica tasa negativa.

Según la Oficina Central de Planificación, conforme al comportamiento de las actividades productivas, la ocupación, la inversión y la inflación del año en curso, las actividades internas podrían alcanzar, como máximo, una tasa de crecimiento del 2.8 por ciento (variación del PIB) respecto a 1977, a causa, principalmente de la recesión en la industria en la construcción, dado que el año agrícola puede considerarse normal. En cuanto a los sectores primario-exportadores todos coinciden en que se está en medio de la curva depresiva.

3. La inversión ha tenido la siguiente evolución:

Años	Coeficiente de inversión global a/	Distribución institu- cional	
		<u>privada</u>	<u>pública</u>
1971-75	17.5 b/	76 b/	24 b/
1976	17.0	74	26
1977	15.4	70	30

Dadas las tendencias del registro y evaluación de proyectos que lleva la Oficina Central de Planificación, de la inscripción de empresas y marcas que mantiene el Ministerio de Economía y del Registro de Capitales Externos del Banco Central, se estima que la inversión privada descendería aún más. Si el sector público no encontrara recursos para seguir manteniendo el nivel de inversiones del último año, se presume que el coeficiente global de inversiones de 1978 podría situarse por debajo del 15 por ciento.

4. La inflación en los primeros años del decenio en curso se mantuvo relativamente constante acelerándose notoriamente en el último período. Las variaciones de los índices de precios conocidos son:

a/ Comprende la inversión neta, de reposición y variaciones de existencia.

b/ Promedio anual.

Años	<u>Indice de costo</u>	<u>Indice de precios al</u>
	<u>de vida</u>	<u>por mayor</u>
	<u>Tasa media anual</u>	
1971-75	10	11
1976	15	17
1977	20	21
	<u>Tasa cada doce meses</u>	
<u>1978</u>		
1er Semestre	25 <u>a/</u>	28 <u>a/</u>
Meses de: Julio	27	29
Agosto	30	33
Septiembre	34	36

Según las expectativas de la Oficina o Dirección de Estadística y de la Oficina Central de Planificación, la tasa media de inflación para todo el año sería del orden del 40-44 por ciento.

5. La tasa de salarios, después de 1975, se ha deteriorado en la misma medida que la inflación se ha acelerado, siendo más notoria la pérdida de poder adquisitivo en las remuneraciones del sector público. En las industrias privadas importantes, vienen siendo cada vez más frecuentes las huelgas legales e ilegales y en las empresas medianas y pequeñas, mayor el número de petitorios económicos. Los gremios del sector público han hecho una presentación de conjunto ante el Ministerio de Hacienda, solicitando un reajuste de sus sueldos y beneficios sociales, en la misma proporción que la tasa inflacionaria.

a/ Media mensual del semestre.

/6. El déficit

6. El déficit fiscal, también ha comenzado a incrementarse a causa de la aceleración del gasto. Como porcentaje del total del gasto presupuestario, el déficit ha evolucionado de la siguiente forma:

Años	Déficit (% del Gasto total)
1971-75	8 a/
1976	13
1977	20

Según la Dirección de Presupuestos, las expectativas para 1978, son que el déficit fluctúe entre el 25 % y 28 %.

7. Las empresas públicas, institutos autónomos y universidades que hasta 1975 se financiaban sin muchas dificultades, con posterioridad a esa fecha han acrecentado sus déficit, especialmente en 1977. En 1978, hay evidencias que están frenando y deteniendo sus proyectos y programas más recientes, a la vez que están endeudándose más intensamente, no obstante haber congelado sus gastos de remuneraciones. También mantienen sin variación sus precios y tarifas. El problema es particularmente grave en las universidades, cuyos déficit de los dos últimos años (1977-78) no tienen precedentes. También es delicada la situación de los institutos de seguridad social, a causa del mayor retraso con que el Ministerio de Hacienda y las empresas públicas están depositando sus aportes. Por el momento, vienen demorando el pago de las prestaciones, lo que está provocando un creciente malestar entre los beneficiarios.

a/ Promedio anual.

/No obstante,

No obstante la situación deficitaria, se han continuado desarrollando, aunque con una leve desaceleración, los proyectos de obras públicas, de infraestructura de energía, agua y riego, de educación, salud, deporte y recreación, así como los programas de reforma agraria para 15 mil familias y de equipamiento militar, cuyo financiamiento son de cargo del gobierno central. Se han detenido totalmente los programas de vivienda por ser muy costosos así como otros que el Ministerio de Hacienda estimó menos prioritarios.

8. El nivel de las reservas internacionales netas - que en el período 1971-75 había fluctuado (tramo de moda) entre un equivalente de 9 y 7 meses de importaciones - entró en un progresivo deterioro. En 1976, descendieron a 6 meses y en 1977 llegaron a menos de 5 meses. A mediados de 1978 se habían colocado en alrededor de 3.6 meses.

Las expectativas de algunos funcionarios del Banco Central es que al finalizar el año, si no se aplican medidas adecuadas, las reservas (netas) podrían descender al equivalente de 2.5 meses del actual valor de importaciones.

Esta reducción es atribuida, según diferentes análisis técnicos, en parte al descenso del valor de las exportaciones y en parte al aumento de las importaciones. El tipo de cambio se ha mantenido fijo desde hace años y sólo se han elevado marginal y parcialmente los aranceles. Para estimular las exportaciones no tradicionales, se ha recurrido a un sistema de otorgamiento de créditos baratos a los sectores de exportación y de una manera muy limitada al drawback. La producción de exportaciones primarias es en su gran mayoría realizada por empresas extranjeras y mixtas (capitales externos y nacionales) a las cuales se les ha mantenido congelada, desde el decenio anterior, la carga tributaria.

9. La deuda externa del país, según estadísticas oficiales, basadas en un estudio censal efectuado en 1974 y actualizado de año en año con algunos datos parciales y de tendencias del sector público, no resultaba muy voluminosa. Alcanzaba el 13 por ciento del PIB, y equivalía al 64 por ciento de un año normal de exportaciones. Sin embargo, un nuevo estudio censal terminado a mediados de 1978, reveló que esos porcentajes se habían transformado en 45 por ciento y 150 por ciento, respectivamente; que el servicio de la deuda en 1978 alcanzaría al 14.5 por ciento de las exportaciones y en los años 1979 y 1980 al 16 por ciento y 17 por ciento respectivamente, siempre que el valor de las exportaciones no siguieran bajando. Los dos tercios de la actual deuda total vencen antes de 1985.

La Banca Internacional - a través de sus principales representantes - pidió una aclaración de las nuevas cifras de la deuda y pocos días después de que el Presidente del Banco Central y el Ministro de Hacienda se entrevistara con ellos, hicieron saber al Gobierno que no se extrañaban de la situación revelada y que seguirían operando con el país sin menoscabo de su crédito. Las nuevas operaciones celebradas inmediatamente después de esta declaración se cerraron con una sobre tasa de entre $1 \frac{2}{3}$ por ciento a $1 \frac{4}{5}$ por ciento en circunstancias que antes, a lo sumo la sobretasa llegaba al $1 \frac{1}{2}$ por ciento. Los nuevos plazos de gracia se redujeron de 20 meses a 10, y se elevó marginalmente la comisión de compromiso.

Uno de los bancos internacionales de ayuda al desarrollo también pidió informes sobre el nuevo cálculo de la deuda y retrasó la aprobación de un crédito para un proyecto público de energía eléctrica hasta cuando se revisaran y ajustaran a su valor real las tarifas. El FMI envió una breve misión a recoger y verificar las cifras presupuestarias, monetarias, de balanza de pagos y de las estadísticas de precio y producción, tal como lo había hecho en años anteriores. Sin embargo, en esta oportunidad solicitaron a las principales autoridades de la economía y de las finanzas, una opinión sobre la política que

/aplicarían en

aplicarían en el futuro inmediato. Esta misión no avanzó opinión, pero el representante del país ante el FMI comunicó al Ministro de Hacienda que el informe que se estaba preparando se demoraría más que el de años anteriores y que estaba observando (a su juicio) mayor preocupación y consultas que en otras oportunidades.

En algunas revistas internacionales de finanzas han aparecido noticias sobre el país y artículos sobre la aceleración de la inflación y sobre las nuevas estadísticas de endeudamiento, pero sin mayores adjetivaciones. En la prensa de los países vecinos se publican con más frecuencia de lo normal noticias económicas relativas al país. Numerosas delegaciones de hombres de negocios y de misiones comerciales han visitado últimamente la capital, las que han sido noticiadas por los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores como muy auspiciosas de las relaciones comerciales con el resto del mundo. Sin embargo, en lo que va del año no se ha celebrado ningún contrato o convenio significativo.

II. LA PLANIFICACION

1. La Oficina Central de Planficiación ha trabajado en los últimos dos años en la formulación de una estrategia y un plan nacional de objetivos para los próximos 6 años (1979-84). El plan empezaría a aplicarse - según el acuerdo del Gabinete Económico y del Presidente de la República - el 1º de enero de 1979. Actualmente se están imprimiendo los 4 volúmenes de que consta ^{1/}.

El plan se preparó con datos que llegan hasta 1975.

2. El Plan contiene, en resumen, lo siguiente:

a) Un diagnóstico estructural de la economía y de la evolución de los principales agregados económicos y sociales en el período 1966-75.

b) Una estrategia destinada a lograr que la economía salga de la situación de estancamiento, basada - entre otros elementos - en un conjunto de proyectos específicos y en una política redistributiva consistente en un vigoroso programa de ataque a las formas más extremas de pobreza. Los proyectos de mayor tamaño suman un tercio del total de la inversión que implica el conjunto aludido y serían realizados por el Estado: otro tercio está formado por proyectos mixtos (capital público y privado) y el otro tercio queda reservado al capital privado nacional y extranjero.

c) Su objetivo principal es elevar el ingreso per cápita a una tasa media anual acumulativa de 2.8 por ciento, y reducir el desempleo a menos del 4 por ciento.

d) Propone que el financiamiento externo (en moneda extranjera) del programa de inversiones se haga en un 50% a base de los excedentes

^{1/} Se mandaron a imprimir - por razones de costo - 50 ejemplares del plan completo (4 tomos) y 150 ejemplares de un folleto de 30 páginas que resume los principales objetivos, con fotografías de las obras en curso. Este folleto está destinado a los medios de comunicación social para cuando el Presidente de la República lo dé a conocer y entre en vigencia.

del sector primario exportador, en un 30% a base de endeudamiento público externo y en un 20% con los recursos que aportarían los inversionistas extranjeros. El financiamiento público interno (en moneda nacional), se obtendría de un aumento a la tributación de las exportaciones tradicionales y con los rendimientos que daría la introducción del impuesto al valor agregado que propone establecer en 1980. Se espera que el sector privado nacional financie su participación en la inversión con un aumento del ahorro que inducieran nuevos incentivos tributarios.

e) Auspicia elevadas tasas de crecimiento para el sector agrícola tanto de exportación como interno, y para los sectores industrial, construcción, electricidad y transportes y comunicaciones. Congela las tasas de expansión del comercio y las actividades financieras y eleva modestamente la correspondiente a los servicios sociales. Entre otros, destaca un programa de construcción de 18 mil casas al año realizada por el sector público, y se espera que el total de habitaciones construidas supere las 30 mil por año.

f) Contiene, además, un análisis estructural de la inflación y propone reducirla, después del cuarto año del plan, a una tasa del 5%, sobre la base de la mayor productividad y la ampliación de la capacidad productiva que agrega el avance de los proyectos, especialmente en la producción de servicios esenciales y de nuevas exportaciones.

En la formulación de este plan no participaron los Ministerios ni otras reparticiones públicas, pero aportaron todos los antecedentes y opiniones que la Oficina Central de Planificación les solicitó. Su estrategia y contenido de objetivos no son muy conocidos en los niveles medios de la Administración Pública.

3. La Oficina Central de Planificación, además de la formulación de planes, tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades:

a) Participa activamente en la formulación del Presupuesto Fiscal; pero no tiene opción de intervenir en su ejecución.

/b) Deben serle

b) Deben serle enviados los presupuestos de las empresas públicas, institutos autónomos y universidades, sobre los cuales da una opinión fundada al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Presupuestos. Por razones de tradición dicha opinión se limita al total del gasto y a los proyectos y programas nuevos de mayor monto.

c) Interviene, además, en las autorizaciones para contratar créditos externos, que el Ministerio de Hacienda otorga a los organismos y empresas públicas y mixtas.

d) Lleva un registro de proyectos de inversión del sector público y del sector privado.

e) Interviene en la aprobación de incentivos y de créditos asistenciales para proyectos importantes del sector privado y en la aprobación de inversiones extranjeras.

f) Participa en las decisiones para autorizar la contratación de personal para los servicios públicos.

g) Opina sobre la ampliación de las universidades y colegios técnicos y en la fijación del cupo anual de nuevos estudiantes para estos institutos.

h) Prepara para el Presidente de la República a fines de año un informe sobre la situación económica del país y le propone al Presidente un texto del discurso en que éste da cuenta de la marcha del país en el año que termina.

i) Debe resolver las consultas que le formulan el Presidente de la República, el Comité Económico de Ministros y el Comité Financiero, así como todo otro Ministro.

j) También debe atender consultas del Congreso Nacional y asistir a las sesiones del Parlamento cuando sus autoridades se lo solicitan o cuando el Presidente de la República lo estima conveniente.

4. El desempeño de la Oficina en todas esas instancias es bien considerado. Sus juicios y antecedentes son tomados en cuenta y bien atendidos, aunque en algunas circunstancias se han tomado decisiones

/distintas a

distintas a las que ha propuesto. Nunca ha sido criticada públicamente; los Ministros y máximas autoridades de los servicios públicos recurren con frecuencia a la Oficina. El Presidente de la República está conforme con su desempeño y goza de prestigio en el Congreso. Los documentos o trabajos que suele publicar son bien recibidos y se estudian en las Universidades. Su personal técnico y administrativo tiene poca rotación, luce un buen nivel técnico y trabaja con mucho celo. Una de sus constantes preocupaciones es mantener y acrecentar el prestigio de la Oficina, por lo que siempre sus estudios y opiniones son bien fundadas y ponderadas. Su presupuesto es relativamente modesto.

Su jefe tiene el rango de Ministro y a diferencia de los demás Ministros, no necesita el visto bueno del Partido del Gobierno para ser designado. El actual Ministro de Planificación ha acompañado al Presidente desde su ascenso al cargo, hace dos años. Las autoridades del Partido de Gobierno han solicitado su opinión en 4 ó 5 oportunidades y ha sido escuchado con mucho interés.

5. El Ministro de Planificación, participa en el Comité de Ministros de la Economía, presidido por el Presidente de la República o en su defecto por el Ministro de Economía y en ausencia de éste por el Ministro de Hacienda. Sólo en cuarta instancia lo preside el Ministro de Planificación. Este comité se reúne todas las semanas y ordinariamente despacha largas listas de asuntos específicos. Con motivo de la formulación del anteproyecto de presupuesto es costumbre escuchar un informe general del Ministro de Planificación sobre la situación económica, luego que el Ministro de Hacienda expone las principales ideas, con que a su juicio debería formularse el proyecto de presupuesto. Lo corriente es que la discusión que sigue verse sobre aspectos concretos de la situación presupuestaria. Esta discusión tiene lugar a fines del mes de mayo de cada año.

En la última oportunidad, por primera vez la exposición del Ministro de Planificación, concentró la atención de sus participantes

en la situación general de la economía y de las finanzas públicas y del comercio exterior. Durante dos días se comentó su exposición acordándose volver a discutirla, después de que el proyecto de presupuesto fuera presentado al Congreso, a fines del mes de agosto. Se encargó además al Ministro de Hacienda que preparara, con la colaboración del Ministro de Planificación, la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso y que en conjunto se reunieran con las autoridades parlamentarias y con los jefes de las fracciones políticas del Congreso.

Existe además un Comité Financiero presidido por el Ministro de Hacienda o en su defecto por el Presidente del Banco Central, en el cual no participa el Ministro de Planificación, a menos que sea invitado especialmente. Este comité se reúne los primeros jueves de cada mes, pero por la intensa actividad de sus miembros las reuniones mensuales se suelen celebrar hasta con 20 días de atraso.

En una de sus últimas reuniones el Ministro de Planificación fue invitado para escuchar un informe del Presidente del Banco Central sobre la situación de las reservas, oportunidad en que se habló de la conveniencia de hacer planes de emergencia de corto plazo. El Ministro de Planificación, explicó que su Oficina, debido al extraordinario trabajo que tenía, no había podido desarrollar esa iniciativa, no obstante que su personal técnico, se lo había sugerido en varias oportunidades. Pero ante la situación que se estaba presentando, hacía algunas semanas que se creó un grupo especial para trabajar sobre los aspectos metodológicos del presupuesto económico nacional.

6. Respecto al corto plazo la Oficina Central de Planificación no hace análisis ni pronóstico de coyuntura. El Banco Central emite un breve Boletín Mensual con comentarios sobre la evolución de variables monetarias, del mercado de capitales y del comercio y financiamiento externos. La Dirección de Estadísticas lo que publica sobre el corto plazo son índices de precios. La Dirección de Presupuestos difunde cada 3 meses un folleto con el avance presupuestario.

III. LAS PROPOSICIONES

Con motivo de las crecientes preocupaciones por la situación económica y financiera del país, se han presentado al Presidente de la República, y al Comité de Ministros de la Economía, estudios de las siguientes entidades que, por diversos medios, se han difundido de manera extraoficial:

1. Del Banco Central, que luego de un diagnóstico monetario-financiero, propone:

a) Introducir una drástica reforma cambiaria, dada la revaluación - según demuestra - que de hecho ha tenido la moneda nacional al mantenerse el tipo de cambio en su valor nominal no obstante la inflación interna. Este argumento se refuerza afirmando que hay evidencias que el sector privado está sacando sus ahorros al exterior, aprovechando sus características oligopólicas que le permite utilizar los precios para procurarse la liquidez necesaria, además de acrecentar sus ganancias.

b) Introducir un control del crédito, tanto para agentes privados como públicos, para frenar el aumento de liquidez, y

c) Entrar en conversaciones con el FMI a efectos de utilizar los recursos que ahí dispone el país y obtener su asistencia financiera.

2. Del Ministerio de Hacienda, que después de examinar las causas del déficit fiscal y de las empresas públicas, propone que basándose en la mayoría parlamentaria, el Ejecutivo solicite al Parlamento poderes o facultades excepcionales y que bajo esas condiciones se proceda a:

a) Implantar el impuesto al valor agregado cuyo proyecto, según dice, estaría listo prontamente.

b) Congelar el nivel del gasto público, negociando con los gremios un ajuste de remuneraciones que implique un aumento del gasto presupuestario por este concepto del 8 al 10 por ciento como máximo.

/c) Ampliar las

c) Ampliar las exenciones e incentivos del impuesto a la renta y dar oportunidad para un blanqueo de capitales sobre la base del pago, por una sola vez, de un pequeño impuesto. Todo esto con el propósito de estimular el ahorro y la inversión y hacer retornar capitales al país.

d) Postergar el Plan formulado por la Oficina Central de Planificación hasta cuando se vuelva a la estabilidad.

e) No tratar con el FMI sino con los bancos extranjeros que más operan con el país.

3. El Ministerio de Recursos Naturales, además de hacer publicar en el país y en el exterior un informe del año anterior sobre exploraciones en dos zonas, con evidencias de petróleo en una y de uranio y otros minerales en otra, entregó un breve informe en el que señala:

a) Que el avance de las exploraciones ha confirmado la existencia de aquellos recursos, pero que los depósitos económicamente explotables son bastante menores de lo esperado.

b) Que el Ministerio ha recibido proposiciones muy serias de empresas transnacionales para su explotación, las que además se interesan en realizar inversiones en el país en los proyectos que el Plan reserva al Estado y a empresas mixtas.

c) Sobre la base de lo anterior, propone hacer todo lo necesario para ir a la pronta explotación de los yacimientos señalados, dándole oportunidad a inversionistas privados, nacionales y extranjeros; cancelar el plan de la Oficina Central de Planificación en todo lo que signifique inversiones productivas, limitándolo sólo a los aspectos sociales y de infraestructura tradicional, y solicitar un crédito a un consorcio de bancos internacionales.

IV. LA CONSULTA

1. En los medios políticos se ha intensificado la controversia. La oposición acusa al Gobierno de no tomar medidas y dejar que la situación económica se anarquice. El partido de Gobierno lo defiende pero cada vez sus argumentos son menos convincentes. En el Parlamento y en los medios sociales de comunicación hay largos debates sobre el estado de la economía. Los gremios laborales más grandes han solicitado públicamente al Presidente que aplique un plan nacional de "estabilidad y bienestar social" para normalizar la situación económica.

2. El Presidente de la República ha llamado al Ministro de Planificación y le ha hecho la siguiente meditación:

- "¿Cómo llegamos a este punto? ¿Cómo vamos a salir de él? Usted ve que todo lo que me proponen, no es lo que le prometí al país. Mi programa es de independencia nacional, de confirmación de la nacionalidad, de desarrollo y de erradicación de la pobreza (por lo menos en sus formas más extremas). Por esto me votaron ^{1/} Esto me lo han recordado en estos días en el Partido Pero sin estabilidad y tranquilidad ¿qué podemos hacer? Ahora, esos capitales que se van, esos otros que quieren venir sólo ahí donde las ganancias son mayores ¿Cómo este país, en el cual tanto confío, no va a tener fuerzas para enfrentar su propio destino?.... Pero Ministro, estamos aquí para gobernar y no para perdernos en un mar de cabilaciones. Estudie todas las proposiciones que se han estado comentando últimamente ^{2/}, y presénteme su punto de vista lo antes posible; creo que en unas tres semanas tenemos que salir al encuentro de esta situación y retomar la iniciativa política.... Pero nada de planes demagógicos que dejen contentos a unos y disgustados a otros, para al final no resolver nada.... Mientras tanto voy a conversar con algunos dirigentes políticos de confianza y hacer otras consultas".

^{1/} El Presidente fue elegido con el 48 % de los votos emitidos y obtuvo una ventaja sobre su contendor más inmediato de aproximadamente un 10 %.

^{2/} Se refiere a las tres proposiciones del título anterior, que la Oficina Central de Planificación ya conocía y que había estudiado, evaluando sus distintos aspectos, tomando de referencia, en lo posible, los objetivos del Plan.

3. El Ministro de Planificación reunió a todos los directores técnicos de la Oficina, (que eran 12) y les informó detalladamente de su entrevista con el Presidente. En el momento que terminaba su relato, entró a la sala la secretaria para entregarle las pruebas de imprenta de los 4 tomos del Plan y del folleto de difusión que recién llegaban para su revisión final. El Ministro, después de un momento y como pensando en voz alta, expresó Y ahora, ¿qué vamos a hacer con este Plan?

Entre los directores se produjeron las siguientes reacciones:

a) Uno expresó: "siempre pensé y dije que al hacer el Plan estábamos perdiendo el tiempo. El problema de este país es tener tres o cuatro grandes proyectos y administrar bien el sistema financiero";

b) Otro agregó: "Esta historia es bien conocida en América Latina. Cuando se llega a este punto, no hay otro camino que adoptar las políticas que recomienda el sistema financiero internacional, y..... encomendarse";

c) Un tercero comentó: ".....cuando el Presidente habla de 'planes demagógicos' entiendo que no está haciendo una calificación genérica de los planes. Está pidiendo que el plan específico que se le presente no tenga a flor de piel elementos demagógicos que produzcan reacciones encontradas".

d) "No se - explicó otro director - qué vamos a obtener con presentarle una sugerencia al Presidente, si él está haciendo consultas políticas y con otras entidades por otro lado; sería más adecuado solicitarle que nos proporcione todos los antecedentes de sus consultas y nos indique con precisión qué quiere hacer con la economía. Aquí se las compatibilizaríamos".

e) "Esto nos da la razón - expresó un quinto director - cuando hemos querido incorporar el tratamiento sistemático del problema de corto plazo. ¿Para qué sirve este plan global de mediano plazo sin una política operativa? Afortunadamente los trabajos metodológicos y de recolección de informaciones para formular un presupuesto económico nacional, recién he visto, que están más avanzados de lo que esperaba".

/-"Pero ellos

- "Pero ellos no son suficientes"... le interrumpió el Ministro."

- "Además, exclamó otro, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda se nos vendrían encima."

- "¿Por qué va a ser así?, dijo un tercero - si todos estamos metidos en el mismo barco y lo que importa es el país y el gobierno y no los celos institucionales."

En este momento, el Ministro dijo que él tenía que retirarse "para hacer también sus propias consultas", agregó; y, lo designó a USTED para que en consultas con los demás directores le presente lo siguiente:

a) Una proposición - expresada en menos de una página - sobre qué hacer con el Plan, en vista de las condiciones descritas.

b) Una sugerencia - expuesta en no más de una página - sobre la política que convendría que asumiera la Oficina de Planificación para mantener y reforzar su posición de poder (o de influencia) dentro del Gobierno.

c) Indicarle - en no más de media página - los propósitos (objetivos o fines) que persigue la sugerencia de la letra b)).

CASO 2

De un país de la región se conocen los siguientes antecedentes:

I. LA POLITICA

La semana anterior, se instaló - después de diez años de gobierno autoritario, como los que corrientemente existen en América Latina y el Caribe - un gobierno democrático, elegido por votación popular. El acto eleccionario se celebró hace cuatro meses, y junto con elegir Presidente de la República se nominaron los diputados y senadores del nuevo Parlamento, que inició sus funciones un mes antes de la toma del mando por el Presidente del Ejecutivo.

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia, según la nueva constitución, serán designados conjuntamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Otras autoridades nominadas entre ambos poderes son el Contralor General de la República, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, el Presidente del Consejo General de los Medios de Difusión de Masas, el Presidente de la Junta Monetaria y el Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, cuya función es formular los lineamientos generales sobre los cuales deberán confeccionarse los planes de mediano y largo plazo del país.

Todas estas autoridades deben rendir cuenta a la Cámara de Diputados y pueden ser removidos de sus cargos a sugerencia de esta rama del Congreso. El Ejecutivo designa, además de los Ministros y Embajadores, el resto de autoridades administrativas, políticas, policiales y militares, conforme a las normas constitucionales, con excepción de las rectorías y consejos de las universidades, las cuales son autónomas, y de los jueces y resto del personal del poder judicial, que dependen de la Corte Suprema.

La Constitución Política del Estado, que norma - además de la vida institucional y ciudadana del país - la formación y funcionamiento de los tres poderes antes aludidos, fue aprobada a mediados del año pasado, en un plebiscito nacional, en el cual se votaron dos proyectos. Uno, que durante el período de discusión pública que

/precedió al

precedió al plebiscito, se calificó de "autoritario y personalista", y otro - que corresponde a la actual Constitución - que se dijo que era "democrático" y que "resguardaba la independencia de los tres poderes básicos". La opinión popular favoreció a este último proyecto en una relación de 5 a 1.

En la misma oportunidad que se votó la Constitución, se eligieron las autoridades de los Consejos Provinciales y Municipales, las que deberán renovarse cada tres años, en tanto que el Presidente de la República y los Parlamentarios son elegidos cada 5 años. El ciudadano que ocupa la presidencia de la República no puede optar de nuevo a ese cargo, sino después de transcurridos dos períodos presidenciales. Los parlamentarios y concejales pueden ser reelectos.

La nueva constitución crea una amplia gama de oportunidades de participación de la población, particularmente en los campos de la educación y de la ciencia, de los deportes, actividades recreativas, de las comunas y de áreas rurales, en las cuales predomina población indígena, da lugar a la formación de empresas comunitarias y estimula el desarrollo del cooperativismo en todas las actividades relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas y de los servicios sociales.

También establece la opción de la consulta plebiscitaria y norma, sin ser severamente restrictiva, la formación y funcionamiento de partidos políticos. Enfatiza en general, el irrestricto respeto a los derechos humanos, en particular los relacionados con la mujer y la niñez, y con la libertad de enseñanza, culto, opinión y de reunión. Destaca, asimismo, los deberes ciudadanos y de los poderes públicos relativos a la participación en la elección de autoridades políticas y las referentes a la defensa nacional y a las relaciones con el resto del mundo.

En las elecciones en que fueron elegidos el Presidente y el Parlamento participaron unos 40 partidos, 12 candidatos presidenciales y unos 2 000 mil candidatos a parlamentarios. El Parlamento está constituido sobre la base de 150 diputados nominados por regiones y 50 senadores elegidos por votación nacional.

/Los resultados

Los resultados de las elecciones de concejales, presidencial y de parlamentarios fueron - en la estratificación más divulgada y más utilizada en el análisis político - los siguientes:

Partidos	Elección Municipal		Elección Presidencial		Elección Parlamentaria	
	% votos	Nº candi- datos	% votos	Diputados % votos	Senadores % votos	
Partidos de Extrema Derecha	5	1	3	2	3	
Partidos de Centro Derecha	15	1	10	12	10	
Partidos de Centro Izquierda	28	3	48	45	49	
Partidos de Extrema Izquierda	12	2	15	17	14	
Independientes	10	2	4	4	1	
Abstención	20	-	12	10	16	
T O T A L	100	12	100	100	100	

El actual Presidente de la República tuvo que ser elegido en una segunda votación general, ya que en la primera no alcanzó la mayoría que exige la Constitución. En la primera votación recibió el 35 por ciento de los votos y en la segunda el 64 por ciento. Su contendor más cercano, el candidato de Centro Derecha, que había acumulado en la primera votación el 10 por ciento de las opiniones, aumentó en la segunda al 23 por ciento.

El Partido del Presidente controla el 30 por ciento de la Cámara de Diputados y el 33 por ciento del Senado. Los programas políticos, en general, no fueron muy explícitos; con excepción de los partidos de extrema. Muy liberales, tipo manchesteriano, y sin ninguna sensibilidad por la cuestión social, los de extrema derecha. Muy reformistas y hasta revolucionarios, los de extrema izquierda. Los de los partidos de centro casi no se diferencian. El mayor énfasis es puesto en el "desarrollo de las actividades productivas", especialmente de la agricultura y de la industria, en la "ampliación y mejoramiento de los servicios sociales", en la mantención de "relaciones internacionales dignas, sin aceptar influencias" y en el "esfuerzo /por reinstalar

por reinstalar y consolidar la democracia". Durante la campaña electoral, el presidente enfatizó, además, el respeto y cumplimiento de la constitución, sobre todo en cuanto a los derechos de la ciudadanía y el "desarrollo nacional", particularmente el de "las regiones más deprimidas y de los sectores sociales más modestos", y "convivencia entre los partidos políticos, entre empresarios y sindicatos, entre productores y consumidores, entre inversionistas extranjeros y nacionales, entre el campo y la ciudad; todo ello para iniciar la gran etapa de la reconstrucción nacional que tocaba inaugurarla".

Los partidos de Centro Derecha, lo que más postulaban era "el desarrollo empresarial y profesional sin trabas, como fundamento para resolver los problemas nacionales sobre reglas muy claras para inversores nacionales y extranjeros." Los centro izquierda, planteaban reformas en el campo de la educación, la administración pública, la tributación y la legislación del trabajo; además, prometían aumentos de los servicios sociales del Estado, de la promoción del desarrollo económico sobre la base de agroindustrias y la inversión pública y mixtas (estatal y privada nacional y extranjera), y luchar contra la inflación y en favor de una mejor distribución del ingreso.

En los partidos, incluyendo el partido de gobierno, como también en la prensa cada vez se habla más de la posibilidad que el Congreso investigue acciones de ministros del gobierno anterior, de violaciones de los derechos humanos y de situaciones financieras que el nuevo gobierno deberá resolver.

Los más trascendentes actos políticos ocurridos en el país en los dos últimos años, han sido muy bien comentados y elogiados por los países centro, especialmente en Norteamérica. Por medios diplomáticos se le hizo llegar al nuevo Presidente fervorosas felicitaciones y manifestaciones de apoyo de las cancillerías de esos países, junto con manifestarle el interés que existía en los medios económicos-financieros internacionales por conocer pronto las reglas del juego que contendría su política.

/El Ministerio

El Ministerio formado por el Presidente - llamado por él de "Unidad y Reconstrucción Nacional" está controlado, en las carteras más políticas y más vinculadas a los servicios sociales, por hombres del partido de gobierno, así como el Ministerio de Financiamiento Público (o de Hacienda). El resto, en especial las carteras vinculadas a las actividades económicas, han sido designados hombres de empresas o profesionales que lucen de "independientes", pero que en los comentarios de prensa y análisis políticos se les sitúa o identifica con los otros partidos de centro.

Entre las designaciones del resto de autoridades, ya se nombró al Director de la Oficina Central de Planificación Económica y Social, dependiente directamente del Presidente de la República. Este ha tenido en sus declaraciones y discursos muy escasas alusiones a la planificación.

El Ministerio formado, por su lado, no revela o luce muy poca proclividad a la planificación, aunque entre las nuevas autoridades de niveles medios de los ministerios que han sido nominados, existe interés y expectativas por hacer uso de la planificación.

II. LA ECONOMIA

Sobre la base de las informaciones que posee la Oficina Central de Planificación y los análisis que ha venido realizando su División de Planificación Global, el secretario saliente, le entregó a usted las informaciones y comentarios que siguen:

1. El ingreso y el empleo ha tenido en el último decenio la siguiente evolución:

Años	Crecimiento del ingreso real per cápita	Desempleo % de la P.E.A.
1970-74	2.2 m a a	6.0
1975-79 (P)	1.0 m a a	8.5
1978 (P)	0.3	Se estima que es más del 10%
1979 (P)	(10) 1/	Se estima que es más del 14% y hay opiniones que podría ser aún mayor del 16%

m a a = Tasa media anual acumulativa

(P) Cifras provisionales o estimaciones (aún no confirmadas)

1/ () Significa tasa negativa

/Las expectativas

Las expectativas para 1980, dado los aumentos del precio del petróleo, es que el ingreso per cápita real descienda aún más que el año pasado, y que la desocupación se aproxime al 18%.

2. Los principales sectores han alcanzado las tasas que a continuación se indican:

Sectores	1970-74	1975-79 (P)	1978 (P)	1979 (P)
Agropecuario	3.4	1.8	1.4	1.2
Minero	6.0	4.0	3.6	3.5
Industrial	6.8	4.5	4.0	3.7
Construcción	12.0	6.7	6.0	4.0
Electricidad, gas y agua	11.0	7.1	6.5	6.2
Transporte y comunicaciones	9.0	5.8	5.0	4.8
Comercio	5.5	4.6	4.2	4.0
Servicios (financieros, del gobierno y otros)	4.3	3.5	3.3	3.0

Las expectativas para 1980 son:

a) Malas en el sector agropecuario. Se conjetura que la tasa del año podría ser inferior al 1% a causa, especialmente, de la agricultura que está siendo afectada por sequía en algunas regiones y exceso de lluvia en otras, además de plagas;

b) Hay evidencias que continúa la depresión en la construcción, estimándose que podría reducir su nivel de actividades en 2 a 3 % respecto al año pasado;

c) La menor actividad de la construcción continuaría reflejándose en el sector industrial, el cual podría hasta decrecer.

El sector minero, recibe, también un cierto impacto derivado de la construcción e industria, por lo que se espera una tasa levemente menor a la de 1979.

d) El alto precio del petróleo y los aumentos del año pasado y de principios de este año, obligará a elevar aún más los precios y a la aplicación de otras medidas (quizá racionamiento) que induzca a un menor consumo de combustibles y energía. Estas circunstancias se reflejarán, sin duda, en los sectores de transporte, comercio y energía.

/e) Los problemas

e) Los problemas presupuestarios y la incertidumbre causada por el cambio de gobierno, ha deteriorado aún más el ritmo de expansión de los servicios sociales, especialmente en salud y servicios sanitarios.

3. Se estima que la inversión ha tenido comportamiento que revelan los coeficientes que siguen:

Años	Coeficiente de Inversión Global	Distribución Institucional	
		Privada	Pública
(en tanto por ciento)			
1970-74	18.5	75	25
1975-79 (P)	14.0	73	27
1978 (P)	12.5	72	28
1979 (P)	12.0	70	30

Las expectativas para 1980, si no se provoca una reactivación de las obras públicas son que el coeficiente decrezca aún más, a causa del menor ritmo impreso a la ejecución de algunos proyectos importantes y a la paralización de otros.

Los inversionistas privados han venido haciendo declaraciones en el sentido que la política del nuevo gobierno debe dar garantía para invertir; algunos capitales nacionales han radicado, aunque en pequeño volumen, todo o parte de sus capitales en el exterior; sin embargo, ha sido insignificante el número de empresas cerradas. La inversión extranjera ha desacelerado levemente su tasa de expansión, pero ha continuado llegando en el último bienio a razón de unos 200 millones por año y ubicándose, en asociación con capitalistas nacionales, en los sectores de más altas rentabilidades que no siempre coincide con las áreas más estratégicas para el desarrollo.

Las actividades más afectadas por la declinación de la inversión privada son las agrícolas y las de la construcción. En el caso de la inversión pública han sido los servicios sociales, especialmente los /de salud

de salud, alcantarillado y agua potable, educación, deporte y campos de recreación, fuera de la construcción de viviendas. También han sido afectados los programas de caminos vecinales y obras de remodelación de ciudades y la mantención de carreteras.

4. Las importaciones y exportaciones han alcanzado, a precios corrientes en dólares, ritmos medios anuales que se dan a continuación:

<u>Años</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>
	(Tasa media anual)	
1970-74	10	9
1975-79	18	14
1978	20	15
1979	26	13

El Banco Central conjetura que el valor corriente de las importaciones para 1980 crecerá a una tasa del orden del 30 por ciento, mientras que, por otro lado, las exportaciones se están viendo afectadas en su quantum a causa del daño sufrido por la agricultura, no obstante que los precios internacionales han mejorado. Combinados ambos efectos se puede llegar a que el valor corriente de las exportaciones alcance la misma tasa del año pasado.

El aumento del valor de las importaciones se explica por el mayor precio de las mismas en los mercados internacionales, y por la política de liberación del comercio exterior que se ha venido aplicando, en particular en el último quinquenio.

Para el financiamiento de las importaciones se ha contado con amplias facilidades financieras en el exterior, a lo que se ha sumado la entrada de capitales de corto plazo y cierto volumen de inversión foránea que se ha radicado en el país. El nivel de las reservas brutas ha fluctuado entre 7 y 9 meses de importaciones; para 1980 se espera una reducción pero no significativa. La banca internacional no ha manifestado mayor preocupación que la aludida en la primera parte (Punto I, La Política); sin embargo, el complemento fijo de la tasa /de interés

de interés de los créditos concedidos y otros costos para obtenerlos han sido considerablemente elevados.

5. La inflación, ha tenido el ritmo reflejado por los indicadores de precios del cuadro siguiente:

<u>Años</u>	<u>Tasa</u> Indice costo de vida	<u>Media</u> Indice precios al por mayor	<u>Anual</u> Deflactor implícito del P.I.B.
1970-74	8	7	7.5
1975-79 (P)	13	16	15.0
1978 (P)	14	18	16.5
1979 (P)	16	20	19.0

Para 1980 se espera un aumento de la tasa media del nivel de precios de no menos de 3 puntos, siempre que no se revisen los precios que se mantienen controlados o con fijación de márgenes de comercialización. Están en esta condición, entre otros, los precios del arroz, azúcar, harina para pan, maíz, caraotas, leche, carne de vacuno, aceites comestibles, productos farmacéuticos, barras de acero para construcción y cemento. Estos precios fueron revisados en 1978 y a principios de 1979; pero, desde junio del año pasado se congelaron plenamente, dando lugar a crecientes protestas de parte de los productores de bienes industriales. En el caso de los productos agropecuarios, se ha aplicado una política de precios de sostenimiento al productor a base de poderes compradores y de precios regulados para el consumidor que está demandando crecientes subsidios y créditos baratos para la agricultura. Se advierte, además, que el último precio fijado a los combustibles ya no está resultando suficiente para absorber los nuevos precios de las importaciones de crudo. Las tarifas de los suministros de gas, agua, y energía eléctrica están congeladas desde marzo de 1979, lo que viene dando lugar a fuertes déficit y subsidios en las empresas que los ofrecen.

En cuanto a las remuneraciones, la situación se caracteriza por el hecho que la tasa media de salarios del sector privado viene

/ajustándose con

ajustándose con un retraso de 18 meses respecto al alza del costo de vida. En algunas actividades, especialmente de los sectores agropecuarios, de la industria mediana y pequeña, y de los servicios urbanos el retraso llega hasta 24 meses. En el sector civil de la administración pública, incluyendo el magisterio y los servicios de salud, y las municipalidades el retraso es de más de 20 meses, en circunstancias que en las empresas públicas y otros servicios descentralizados tal retraso es de aproximadamente 10 meses. Los gremios del sector público más mal remunerados vienen desde hace un tiempo planteando un mejoramiento en sus escalas de sueldo. En el sector privado, especialmente de las actividades urbanas, incluyendo los transportes, se ha elevado desde el año pasado el número de conflictos y huelgas. En años anteriores éstas casi no se conocieron.

La tasa o tipo de cambio se mantiene fijo desde hace años, lo mismo que la tasa de redescuento del Banco Central. Se ha mantenido estable, además, la tasa mínima para depósitos de ahorro y la máxima para los créditos bancarios hasta 90 días. La diferencia entre las tasas bancarias medias activas y pasivas es de 4 puntos. Los exportadores han venido reclamando cada vez más insistentemente por falta de incentivos, en tanto que los banqueros han señalado que la diferencia de 4 puntos en las tasas de interés está por debajo de lo usual en otros países, razón por la cual, dicen, no se desarrolla el sector financiero ni el mercado de capitales.

6. El déficit fiscal, ha sido del siguiente orden:

<u>Años</u>	<u>Déficit</u> % del gasto total
1970-74	10
1975-79 (P)	12
1978	18
1979	25

/Según la

Según la Dirección de Presupuesto, el presupuesto del año en curso está desfinanciado en cerca del 40 %, además que las empresas públicas tienen fuertes déficit y muchas dificultades para financiarse, lo mismo que los institutos autónomos, municipalidades y universidades. Los institutos de seguridad social atraviesan por un grave momento que les ha inducido a demorar el pago de las prestaciones. La causa de tal circunstancia es la demora del Ministerio de Finanzas y de las empresas públicas en depositar sus aportes.

En el curso de los últimos cinco años, la carga tributaria interna, que era del orden del 7 por ciento, ha descendido entre 2 y 3 puntos, tanto a causa de una evasión creciente como por no haber introducido mejora o ajuste alguno en la tributación para adaptarla al proceso inflacionario. El déficit presupuestario se ha cubierto con un endeudamiento creciente a plazos más bien cortos y altas tasas de interés. Se ha tomado un elevado volumen de créditos en el exterior, en donde el gobierno no tuvo mayores dificultades para conseguir en la banca privada internacional los recursos que necesitaba.

7. Como parte final del informe, el Secretario de Planificación saliente, le dio tres opiniones que estimó de interés para su sucesor. Ellas se refirieron a:

a) La validez de la información cuantificada. El pensaba que sería necesario hacer un gran esfuerzo para revisar prontamente la información con que trabajaba la oficina, ya que cada vez resultaba menos confiable, debido al deterioro de la información de base y a la falta de presupuestos y de estímulos que padecían las oficinas encargadas de recopilarla y sistematizarla. Ello era particularmente válido para el Instituto de Estadísticas, el Servicio de Estadísticas de Aduana y el equipo del Banco Central que hacía las cuentas nacionales. Le manifestó concretamente que le merecía dudas:

i) el cálculo del P.I.B. global y sectorial, así como el de la inversión y el consumo privado;

/ii) El cálculo

ii) El cálculo de las importaciones y del movimiento de capitales de la Balanza de Pagos, dado el desmontaje de los mecanismos de regulación que antes tenía el Banco Central y que en atención a la política de liberación del comercio exterior se habían derogado;

iii) El cálculo de los índices de precios y las encuestas de empleo, que además del creciente retraso con que se publicaban, había tenido conocimiento que por razones de presupuesto se había reducido los honorarios a los encuestadores.

Le señaló que no se tenía una estimación confiable de la deuda externa del país, que había tres o cuatro cálculos que diferían notablemente uno del otro; que las cifras definitivas de la balanza de pagos y las cuentas nacionales llevaban un atraso de dos años y que debían trabajar con estimaciones muy provisionales, que a veces habían tenido que hacer en la oficina sobre la base de antecedentes parciales. Los censos de población, de la industria y de las actividades del sector agropecuario no se habían hecho, y que las estadísticas agrícolas eran estimaciones hechas en el escritorio, sin salir a terreno.

Le declaró, además, que cada vez que él había planteado esos problemas en los altos niveles del gobierno, no había tenido recepción y que las respuestas siempre fueron que "la economía funcionaba sola, sin necesidad de estadísticas ni de planificadores", y que "los recursos para información estaban empleados en obtener otro tipo de datos más útil para el gobierno".

b) La debilidad técnica de la oficina, a causa de la escasez de personal idóneo y de presupuesto. Casi todos los técnicos antiguos, buenos y con experiencia habían renunciado voluntaria e involuntariamente; los nuevos, algunos de los cuales se habían formado en el exterior, estaban llenos de ideas sobre la formulación de sofisticados modelos pero no habían logrado conocer bien la economía nacional ni al sector público. Otros funcionarios estaban desestimulados y temerosos de desarrollar sus ideas.

/Le manifestó

Le manifestó, además, que las relaciones con los equipos técnicos del Banco Central, ministerios y otros entes públicos eran malas; en algunos casos conflictivas, y que a causa de las bajas remuneraciones y desestímulos se había desarrollado entre el personal técnico de la Oficina una tendencia a tomar trabajos en consultoras privadas o para empresas, que él no pudo evitar.

c) La enorme dificultad que había tenido para coordinar trabajos y políticas con ministerios y otros organismos públicos.

El creía que la primera causa de ello residía, por cierto, en el propio modelo seguido por el Gobierno, en cuanto a pretender liberar la economía. A ella se había agregado, después que se acordó la entrega del gobierno, a la prioridad dada a las cuestiones políticas propias de la transición política. Le hizo, por último, la siguiente observación. "Me voy convencido que una de las mayores dificultades que hemos tenido y que usted también tendrá, es la 'corrupción administrativa'. Se puede decir, le expresó, que este tipo de acción constituye todo un sistema paralelo a cualquier esquema de política. El contrabando, tanto de importaciones como de exportaciones, invalida no sólo las cifras de la balanza de pagos y de las cuentas nacionales, sino que toda política económica y toda norma administrativa. Otro tanto se ve en el control tributario, la contratación de créditos, la seguridad social, para no hablar de obras públicas y programas sociales. Ya toda actividad a todos sus niveles está afectada por este mal. Las empresas nacionales y extranjeras están teniendo altos costos por este hecho y algunos empresarios, en más de alguna ocasión habían dejado ver su disgusto; pero, reconocen que no pueden - si quieren sobrevivir en el mercado - abandonar esta práctica.

III. LA PLANIFICACION

La Oficina Central de Planificación, fundada en los años cincuenta, es una Secretaría al nivel de la Presidencia de la República, dirigida por un Secretario con rango de Ministro, que asiste al Gabinete Económico de Ministros. Esta Oficina y una red de unidades de programación ubicadas en los ministerios, entidades públicas autónomas y empresas públicas, constituyen el sistema Nacional de Planificación, del cual forman parte el Instituto de Estadísticas y Censos, y las secciones de programación de tres corporaciones regionales que existen.

Los jefes y el personal de las unidades de programación de los Ministerios y demás entes públicos, dependen de los Ministros respectivos o de los ejecutivos de más alto nivel, en el caso de los entes públicos. Dichas oficinas, en la teoría, deberían ser de programación y atenerse a los lineamientos de la Oficina Central, la cual debería asistirle en sus funciones, especialmente en lo relativo a la ejecución de los planes y en la formulación de planes operativos anuales. En la práctica, sin embargo, se han transformado en unidades que se dedican casi plenamente a la formulación de los presupuestos y a tratar los problemas relacionados con esta materia, bajo la tuición de los respectivos ministros o jefes de las entidades, y sin mayores relaciones con la Oficina Central, tendencia que se ha acentuado en los últimos años. Algunas de estas unidades, trabajan, además, en la formulación de proyectos, pero en las mismas condiciones señaladas antes.

El Instituto de Estadísticas y Censos es un ente autónomo, cuyo jefe y personal es designado por el Presidente de la República; lo mismo ocurre con las corporaciones regionales.

Según la ley por la cual se creó la Oficina Central y se definió el Sistema de Planificación, ésta tiene, además de la formulación de planes y programas, las siguientes atribuciones y responsabilidades:

/a) Participar

a) Participar activamente en la formulación del Presupuesto Fiscal; pero sin opción de intervenir en su ejecución.

b) Opinar sobre los presupuestos de las empresas públicas, institutos autónomos y universidades, enviando un informe fundado al Ministerio de Finanzas y a la Dirección General de Presupuestos.

c) Intervenir en las autorizaciones para contratar créditos externos, que el Ministerio de Hacienda otorga a los organismos y empresas públicas y mixtas.

d) Llevar un registro de proyectos de inversión del sector público y del sector privado.

e) Intervenir en la aprobación de incentivos y de créditos asistenciales para proyectos importantes del sector privado y en la aprobación de inversiones extranjeras.

f) Participar en las decisiones para autorizar la contratación de personal para los servicios públicos.

g) Opinar sobre la ampliación de las universidades y colegios técnicos y en la fijación del cupo anual de nuevos estudiantes para estos institutos.

h) Preparar para el Presidente de la República, a fines de año, un informe sobre la situación económica del país, y proponerle el texto del discurso en que éste da cuenta de la marcha del país en el año que termina.

i) Resolver las consultas que le formulan el Presidente de la República, el Comité Económico de Ministros y el Comité Financiero, así como todo otro Ministro.

j) Atender consultas del Congreso Nacional y asistir a las sesiones del Parlamento cuando sus autoridades se lo solicitan o cuando el Presidente de la República lo estima conveniente.

Además, el jefe de la oficina es, por derecho propio, miembro de la Junta Monetaria, del Consejo Nacional de Comercio Exterior, del Consejo de Desarrollo Agropecuario y de la Conferencia Nacional de Municipalidades. La ley exigía que esta Secretaría tuviera representantes en los directorios de las empresas públicas y de otros entes públicos con directorio. Por esta disposición llegó a estar representada en más de 30 empresas y entes.

/Durante el

Durante el último período, de hecho no ejerció - dado el alto grado de centralización y de concentración que adquirió la toma de decisiones en el gobierno y al criterio de liberación que primó en las políticas públicas - las funciones señaladas en las letras b), c), d) e) y j) de la lista expuesta más arriba, y quedó marginada de los directorios de empresas. Su jefe fue cada vez menos frecuentemente citado a los consejos señalados, los que tampoco funcionaron con regularidad. A la Junta Monetaria era citado sólo cuando había que aprobar créditos para financiar el presupuesto fiscal.

Durante este período se pretendió formular un plan general, pero, al final se terminó haciendo sólo algunos planes sectoriales, que fueron poco o nada tomados en cuenta por el gobierno. Otra línea de trabajo que desarrolló fue la preparación - en conjunto con las corporaciones regionales - de diagnósticos y lineamientos de estrategias a largo plazo de desarrollo para cada una de las tres regiones. En esto recibió el estímulo y la colaboración del Presidente y de algunos ministerios. La Oficina y las corporaciones lograron reunir en este campo un buen material informático, ideas acerca de las estrategias que podrían aplicarse en cada región, e incluso avanzaron hasta la problemática del mediano plazo y en el caso de la región más deprimida, llegaron en varios aspectos al nivel programático.

La nueva constitución creó, como se indicó, el Consejo Nacional de Desarrollo, encargado de formular los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo nacional a largo plazo. Es un consejo amplio, con unos 20 miembros; la mitad de los cuales son autoridades de gobierno, y la otra está formada por representantes de las confederaciones de empresarios, centrales sindicales, colegios profesionales y universidades. La constitución contiene preceptos que reconocen y refuerzan la planificación como método para impulsar el desarrollo nacional. Para concretar la formación y funcionamiento del Consejo, así como para definir las relaciones de éste con el Sistema de Planificación y la Oficina Central, deberá dictarse una ley orgánica, que según declaraciones del Presidente del Senado es una de sus más altas prioridades.

/Con motivo

Con motivo de la nominación del Secretario de Planificación, el Presidente declaró que se restituirían todas las atribuciones y responsabilidades de la Secretaría que le fijó la ley que la creó.

IV. LA OPCION

En la Secretaría de Planeación se recibió una citación para que el Secretario asista al Gabinete Económico de Ministros, a una reunión de trabajo que durará tres días y que dirigirá el Presidente de la República, destinada a tratar la siguiente agenda:

- a) Situación económica y financiera del país y formulación de la política a seguir en los próximos 18 meses;
- b) Proyectos de leyes que se presentarán al Congreso Nacional;
- c) Misión económica que visitará Estados Unidos y Europa;

El Secretario reunió a los cinco directores que formaban el nivel técnico más alto de la oficina - de los cuales dos habían sido recientemente nombrados y nunca antes habían trabajado en planificación - para pedirles sugerencias sobre cada uno de los puntos de la agenda.^{1/}

Es la gran oportunidad de exponer con realismo - empezó diciendo un director - la situación del país; especialmente la presupuestaria, la de la agricultura y la inflación; a lo cual, otro director le contra argumentó que la situación económica y financiera nacional era por demás conocida y que la cuestión más urgente era formular una política.

^{1/} En el momento que se iniciaba la reunión, el Presidente de la República le consultó por teléfono si aceptaría formar parte de la Misión que viajaría al extranjero.

- Para formular una política, replicó el primer director, es necesario precisar a través de un informe muy somero, la situación existente, sirviendo dicho informe para explicar a los países industriales y a los organismos internacionales los problemas que el país y el gobierno enfrentan. Agregó de paso, que mal la oficina podía proponer una política a un gobierno que de hecho no tenía programa, y que no se sabía que pensaban sobre los problemas sociales.

La oficina, opinó un tercer director, no está en condiciones de precisar, como es necesario, ningún diagnóstico por las deficiencias estadísticas tan grandes que se tienen; no se sabe con exactitud cuál es el monto de la deuda externa ni el déficit fiscal ni el ritmo al cual este año están aumentando las importaciones. ¿Cómo se puede presentar así un informe a los organismos internacionales? Con tal falla, más el hecho que el gobierno no ha dado a conocer su programa, ¿cómo se puede formular una política? Ambas cosas - el informe de diagnóstico y la proposición de política - conducirían a desacreditar aún más a la planificación. Esta oportunidad, afirmó, debe ser aprovechada para proponer, desde ya, el proyecto de ley relacionado con el Consejo Nacional de Desarrollo y sus vinculaciones con el sistema de planificación. Esa alternativa es viable, dada la opinión del Presidente del Senado, y además es indispensable para reestructurar el sistema de planificación, vigorizarlo y transformarlo en un efectivo instrumento de conducción de la política gubernamental. Se puede aprovechar en ese propósito todo un esquema de reorganización que se preparó en 1975 a petición del Presidente de la República de aquella época, sobre el cual nunca se tomó decisión.

- El problema no es de proyectos de reorganización del sistema de planificación; el problema consiste en que el gobierno tiene que mostrar un plan económico a la brevedad, comentó otro director. Para eso tenemos una opción que ofrecer basada en los trabajos hechos en el campo regional. Propongámonos a terminar esos trabajos y a que culminen en tres planes regionales de mediano plazo, para lo cual

/solicitamos al

solicitamos al Presidente que nos provea los recursos presupuestarios que nos faltan, y en menos de 6 meses el gobierno ya tiene que lucir ante el país y el Parlamento. Sabemos cuan atractivo es para los diputados y para los municipios los proyectos y programas que benefician a sus provincias y localidades.

- Es muy atractiva la idea de los planes regionales - argumentó otro de los directores - pero el asunto radica en que el país no sabe dónde va ni lo que ocurre. La frase tan empleada de "desarrollo nacional y de reconstrucción", carece de contenido porque no se ha dicho que se va a hacer. La preocupación de los políticos ha estado en sólo tomarse el poder, y la del gobierno anterior en traspararlo lo antes posible. La planificación no tiene que comprometerse con quienes no saben qué hacer, que con ellos vamos a salir mal; su función es dar horizontes para definir los verdaderos contenidos del desarrollo económico y social. Una forma como podemos cumplir ese papel es diseñando y poniendo en discusión un proyecto de imagen objetivo hacia el año 2.000. Para ello, podemos obtener asistencia técnica y el apoyo del Presidente. A éste le argumentamos que un gobierno, entre otras cosas, puede aportar al país un proyecto futurista de este tipo que, por cierto, hará perdurar su nombre como estadista. Una imagen objetivo, tiene la ventaja que no exige cálculos y estadísticas tan exactas como otro tipo de planes.

-- Conuerdo con la idea de la imagen objetivo manifestó el quinto director, cuyo trabajo si lo empezamos pronto, nos puede permitir como subproducto sacar en unos dos años un plan global de desarrollo que le permitirá al gobierno enfrentar la segunda mitad de su período y contar con más elementos que ahora para la elección de su sucesor. Dicho Plan y la imagen objetivo sería de hecho el programa que ofrecería el próximo candidato de gobierno. Agreguemos a esto, que con los planes regionales, tendríamos la dimensión regional del plan Global.

/¿Cuántos recursos

- ¿Cuántos recursos y tiempo necesitaríamos para tantas ambiciones?, preguntó uno de los directores. Pienso, agregó, que mientras no se reorganice la oficina, se le dote de presupuesto, se le devuelvan sus atribuciones y mientras no se aclare su vinculación con el Consejo de Desarrollo, no podemos intentar hacer nada serio y trascendente. Abocarnos a conseguir estos medios es la demanda más inmediata que tenemos. Propongo, en consecuencia, que nos centremos en dos líneas de trabajo: una que consista en colaborar firmemente con el Ministerio de Finanzas, para ayudarle a resolver el problema presupuestario y nos ganemos a ese ministerio de aliado. La otra es dedicarnos de lleno a reorganizar la oficina y a preparar las leyes y demás medidas necesarias para reorganizar el sistema de planificación y para dotarlo del poder político-administrativo que la planificación necesita para ser efectiva.

- Hay muchas ideas dando vueltas, dijo el Secretario. No puedo presentarlas todas. Es necesario que en esta reunión de ministros hagamos un planteamiento tan serio, acertado y útil, que nos gane el respeto del Presidente y del Consejo Económico, y lograr así que la oficina recupere su prestigio y la fuerza que antes tuvo.

- Lo que preocupa al gobierno en este momento, comentó otro director es, sin embargo, la situación del país, y no la planificación; aunque sin ésta no puede ir muy lejos.

- ¿Cree usted, secretario, le preguntó otro director, que de esa reunión salga algo útil? Yo he visto tantas reuniones como esa.

- No sé, contestó el secretario. Les agradeceré que me preparen una sugerencia - en no más de 2 1/2 páginas - de lo que debo proponer en la reunión, de la política general que debemos seguir para reforzar la oficina y la planificación, y sobre los objetivos y razones que tienen al hacer dicha sugerencia.^{1/}

1/ Al término de la reunión, algunos directores le comentaron sobre la posibilidad de que no se perdería el viaje a Europa y a Estados Unidos, oportunidad en la cual podría conseguir asistencia técnica para la oficina. El Director les contestó que su posibilidad de viajar se la incluyeran en la sugerencia que les pidió.

Tomando en cuenta todos los antecedentes y argumentos expuestos, y otros que usted suponga o agregue, prepare la sugerencia solicitada por el Director en las condiciones que él indica. Para mayor claridad del texto subtítúlelo.

