CEPAL

ILPES

LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

RESTRINGIDO
E/CEPAL/ILPES
Original: Español
Septiembre 1980

EL ESTADO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Jorge Méndez *

* Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Este trabajo, basado en tareas de investigación sobre el tema que el ILPES está realizando en la actualidad, es presentado por el Dr. Jorge Méndez a título personal y, por tanto, las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la organización.

80-9-2034

INDICE

Página

INTRODUCCION 1

Capítulo I - EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION 3

Consideraciones preliminares 3

A. LOS ESTILOS DE PLANIFICACION EN LA REGION: UNA TIPOLOGIA 7

B. APLICACION DE LA TIPOLOGIA AL CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 13

Capítulo II - LOS PLANES FORMULADOS EN LA DECADA DE LOS SETENTA 31

Consideraciones preliminares 31

A. CARACTER DE LOS PLANES 31

1. Alcance 31
2. Objetivos de los planes 36
3. Los planes de largo y mediano plazo. La estrategia global 40
4. La estrategia de desarrollo sectorial 56
5. La estrategia de desarrollo regional 62
6. Los planes de corto plazo 63
7. Experiencias en presupuesto por programas 69

C. METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION DE PLANES 73

1. Los datos estadísticos 73
2. Los modelos 78

Capítulo III - LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS 86

Consideraciones preliminares 86

A. POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO 88

1. El sector externo en los planes de desarrollo de la década 88
2. Papel de la planificación en el manejo del sector externo 103

B. POLITICAS DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO 109

1. Introducción 109
2. La experiencia en políticas de inversión y financiamiento durante la primera mitad del decenio 110

/3. La experiencia

Página

3. La experiencia en la segunda mitad del decenio 113
4. Perspectivas para la década del ochenta y proposiciones de política 127

C. LAS POLITICAS DE EMPLEO 134

1. El empleo en la planificación del desarrollo: perspectiva histórica 134
2. El empleo en los planes de desarrollo de la década 139
3. Algunas lecciones de la experiencia 152

D. POLITICAS MONETARIAS 156

1. Objetivos 156
2. Tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes según los objetivos propuestos 157
3. Medidas de política e instrumentos contenidos en los planes 158
4. Tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes de acuerdo al instrumental propuesto ... 160
5. Aspectos institucionales de la política 161
6. Ejecución y control previstos 161
7. Las políticas monetarias aplicadas en la década ... 162
8. Ilustración de la política monetaria aplicada en el caso de un país 164
9. Inserción de la política monetaria en el proceso de planificación 166

E. POLITICA DE INGRESOS Y PRECIOS 168

1. Objetivos 168
2. Políticas e instrumentos propuestos en los planes . 168
3. Aspectos institucionales de la política 170
4. Relación entre planificación y política de precios e ingresos 170

Capítulo IV - EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO 174

A. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA 175

B. LA REGIONALIZACION 177

C. EL SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL 181

D. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL 186

E. INSTRUMENTOS DE POLITICA UTILIZADOS 190

F. CONCLUSIONES 194

/Capítulo V

Página

Capítulo V - PLANIFICACION SOCIAL 198

1. Introducción 198

SECCION A - ESTILOS DE PLANIFICACION Y POLITICA SOCIAL. CONCEPCIONES ACTUALES 199

2. El estilo 1 y la planificación social con carácter subsidiario 201
3. El estilo 2 y la planificación social complementaria 205
4. El estilo 3 y la planificación social preeminente . 207
5. El estilo 4 y la planificación social preeminente . 211

SECCION B - PLANES Y REALIDAD 213

1. Lo declarativo y lo real en la planificación social 213
2. Niveles de desarrollo y planificación social 214
3. La planificación social como factor de legitimación 222
4. Despliegue de las políticas sociales y su complejización creciente 224
5. La eficiencia en la planificación social 228

SECCION C - PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS 230

1. La determinación de los objetivos en la planificación social 230
2. Problemas de implementación de políticas sociales: el caso del marginalismo 232
3. Fragmentación sectorial y política administrativa . 234
4. Problemas metodológicos relativos al análisis y evaluación en planificación social 238

Capítulo VI - DIMENSIONES EMERGENTES EN LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA 244

A. EMPRESAS PUBLICAS 246

1. Su importancia: tendencias en la década reciente .. 246
2. Problemas específicos de planificación del sector de empresas estatales 249
3. Esquemas institucionales de planificación para el sector de empresas estatales: tendencias latinoamericanas de la década pasada 257
4. La planificación del sector de empresas estatales: síntomas y conclusiones 263

B. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS 269

1. Consideraciones generales 269
2. Análisis de áreas 272

/3. Percepción e

Página

3. Percepción e intentos de enfoques más generales ... 285
4. Conclusiones 295

C. LAS POLITICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO 298

Consideraciones preliminares 298

1. Avances en la incorporación de las variables científico-tecnológicas en los procesos de planificación 301
2. Ciencia y tecnología en los planes nacionales y sectoriales de desarrollo 302
3. Algunas líneas de acción para los mecanismos de desarrollo científico y tecnológico 304

Anexo I - EL MARCO CONCEPTUAL QUE DEFINE LOS ESTILOS DE PLANIFICACION 305

Anexo II - ORGANIZACION DEL SISTEMA Y ESTILOS DE PLANIFICACION 325

INTRODUCCION

El ILPES, mediante el presente documento, busca responder a la tarea encomendada por la Segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, en el sentido de evaluar el estado de la planificación en América Latina y el Caribe. Para este efecto, se ha elaborado este documento, que se distingue por su carácter esencialmente informativo y analítico, siguiendo estrictamente las normas de objetividad a que debe ceñirse un estudio de esta naturaleza.

Se presenta aquí una primera aproximación global al estado de la planificación en la región, que fijará las bases sobre las cuales este ejercicio se encarará posteriormente en forma periódica por el Instituto.

Como todo trabajo exploratorio y preliminar, este documento pone especial énfasis en la definición de un marco conceptual que permita analizar y evaluar las diversas experiencias y prácticas de planificación existentes en la región. Dada la vastedad del área y la existencia de diversas formas de aproximación posibles, se ha optado por seleccionar sólo algunos temas y por recurrir a abstracciones y caracterizaciones de la realidad de América Latina y el Caribe. Este procedimiento, lejos de pretender esquematizar y simplificar una realidad de por sí compleja, es consecuencia del carácter exploratorio de la investigación. Los comentarios que se reciban de parte de los planificadores latinoamericanos, así como el trabajo continuo que el Instituto desarrollará en esta materia, permitirán que este esfuerzo inicial vaya incorporando facetas adicionales y se convierta cada vez más en una empresa definida y de perfiles más concluyentes.

Un elemento básico para realizar el análisis que aquí se presenta, ha sido el material que los gobiernos y, en particular, los órganos de planificación han elaborado y puesto a disposición del ILPES. El Instituto agradece la colaboración prestada, en especial por el esfuerzo que significó responder a la encuesta que se envió a los distintos

/gobiernos de

gobiernos de la región, como también por los múltiples trabajos presentados a distintas conferencias organizadas durante la década que recién termina.

Este documento consta de seis capítulos que dan cuenta de lo que ha sido la práctica de la planificación durante el decenio de los setenta. En el primero se define y aplica un marco conceptual que permite diferenciar entre la multiplicidad de prácticas de planificación que coexisten en la región, seleccionando aquellos tipos que se encuentran con mayor frecuencia. En el segundo se analiza la experiencia en la formulación de planes, señalando sus principales contenidos y las técnicas utilizadas. El tercero analiza y evalúa algunas áreas e instrumentos de política económica en cuanto a su capacidad de implementar los objetivos y estrategias de los planes de desarrollo. El cuarto investiga la forma en que se ha incorporado la dimensión regional en los planes. En el quinto se estudian los objetivos y las políticas sociales propuestas en los planes. Por último, en el sexto capítulo se da a conocer la forma en que se han incorporado en la planificación ciertas áreas temáticas de creciente interés para el desarrollo, tales como el medio ambiente, la ciencia y la tecnología y las empresas públicas.

Como complemento a esta tarea esencialmente descriptiva y técnica el Director del ILPES expresará, durante las sesiones del XIII Congreso Interamericano de Planificación de la SIAP, su apreciación sobre el papel de la planificación ante los principales desafíos conceptuales que presenta la actual problemática del desarrollo latinoamericano.

/Capítulo I

Capítulo I

EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION

Consideraciones preliminares

La planificación nacional es generalmente entendida como aquel proceso que pretende racionalizar y regular - parcial o totalmente - la organización del esfuerzo de una sociedad para lograr sus objetivos de desarrollo económico y social. 1/ La planificación, por lo tanto, puede ser entendida como la "conciencia del desarrollo", 2/ ya que ofrece una visión del crecimiento económico y del bienestar social expresada en sus opciones principales dado un conjunto de objetivos; como una afirmación de voluntad colectiva respecto a la acción que debe desempeñar el Estado y como balance previsional de lo que será el futuro.

Conscientemente se ha optado en este documento por no identificar a la planificación con la preparación de un documento de plan. Se ha preferido centrar la atención en la planificación como proceso. La formulación de un "plan-libro" 3/ es sólo una fase del proceso de planificación, la que necesariamente debe ser seguida por otra de ejecución para que la planificación efectivamente se convierta en una

---

1/ J. Tinbergen plantea que se pueden resumir las facetas más características de un plan en las tres siguientes: "a) Este se refiere al futuro. b) Se basa en un número de objetivos que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación. c) Requiere una coordinación de los medios de política económica a utilizar con el objeto de que se alcancen los objetivos". Véase su Planificación Central, Aguilar, Madrid, p. 7.

2/ Esta expresión fue acuñada por Pierre Massé, en Le Plan ou l'antihasard, Gallimard.

3/ La diferencia entre "plan-libro" (blueprint) y "plan-proceso" (process mode) fue inicialmente hecha por J. Friedmann, "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour", en A. Faludi, ed. A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, 1973.

/acción metódica

acción metódica de racionalización y regulación de todo o parte del sistema socioeconómico. 1/

Esta noción de "plan como proceso" permite concebir a la planificación como el desarrollo de actividades por parte de un sistema de planificación. 2/ Percibirla como un proceso, significa aceptar que la

---

1/ J. Ahumada explica por qué la preparación de un documento de plan es sólo parte del proceso, en la siguiente forma:
"a) La selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo;
b) El proceso de selección racional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino además, una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad;
c) El establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino además, que haya i) un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones y ii) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional;
d) El documento denominado plan muestra, por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por la autoridad. Es por lo tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico, que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales la autoridad escoge;
e) Las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones estén ejecutadas, se tiene seguridad de que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El "Plan" sólo contiene las decisiones". Véase La planificación del desarrollo, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1965, pp. 51 y 52.

2/ Se ha optado por usar el término sistema y no órgano de planificación para dar cuenta del hecho de que estas funciones pueden ser, y en la práctica son, desarrolladas por diversas instituciones. Como es sabido, las funciones del sistema de planificación se traducen en la superación de, por lo menos, las siguientes fases: i) diagnóstico; ii) prognosis; iii) fijación de la imagen-objetivo; iv) estrategia; v) formulación de objetivos y metas; vi) instrumentalización de la ejecución; vii) evaluación de los planes y estrategias. Además, este proceso se desarrolla a distintos niveles (global, sectorial y regional) y con distintos horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo).

/planificación involucra

planificación involucra a múltiples instituciones y sectores sociales y que, por lo tanto, es más que un mero ejercicio técnico, o una teoría. Se trata de una práctica, evolutiva y cambiante según sean los nuevos objetivos del desarrollo, las transformaciones estructurales y ecológicas y las nuevas metas que van proponiéndose los actores del proceso de planificación.

Para poder realizar una evaluación del estado de la planificación no basta el análisis de los planes y de los sistemas institucionales y administrativos. A ello debe agregarse la revisión de los instrumentos utilizados y de los resultados logrados. Mostrando, en cada caso, la variedad de situaciones que existen en este ámbito en América Latina y el Caribe.

Las consideraciones anteriores hacen que el análisis del marco conceptual de la planificación sea muy complejo por cuanto al estudio de la planificación como expresión o instrumentación técnica del proyecto político-económico global debe agregarse el cuadro social que lo enmarca. Esta tarea escapa a las posibilidades del presente documento, el cual constituye sólo la primera fase de un proceso que el ILPES continuará en el futuro. Por lo mismo, se presentarán aquí sólo las diversas concepciones de la planificación a la luz de las grandes tendencias o proyectos políticos, buscando establecer tipologías que no necesariamente corresponden, en forma exacta, a la situación concreta de los diversos países.

Por otra parte, el análisis se limitará temporalmente a sus formas más actuales, las de la década del 70. 1/

1/ Para un análisis de la evolución de la planificación en sus primeros momentos, ver ILPES, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, México, 1966; e ILPES/OEA/BID Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México, 1974.

/En sus

En sus orígenes la planificación fue considerada como "el método" para subsanar los problemas surgidos de una aguda escasez de divisas, de una baja tasa de crecimiento económico, de grandes dificultades financieras y de agudos problemas sociales.

La razón para planificar fue, entonces, la conciencia creciente de la necesidad de producir cambios que solucionaran los problemas de las economías de la región. "La creciente complejidad que plantea la implementación de un proyecto nacional en las condiciones que afectan actualmente a nuestros países, impone la necesidad de recurrir al uso de los métodos y técnicas disponibles para lograr dar la mayor coherencia y unidad posible al proceso de política económica. Y eso, según la definición aceptada, implica planificar." 1/

La planificación, por lo tanto, surge y es aceptada como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la implementación de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el íter para su consecución.

Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación.

En tal sentido, pueden observarse en América Latina y el Caribe variados estilos de desarrollo que otorgan formas y contenidos distintos a los procesos de planificación.

El propósito central de este capítulo es definir estilos de planificación, esto es, la forma, el alcance y el contenido que adquieren en la práctica los procesos de planificación. La identificación de esos diversos estilos y su identificación con la experiencia de los países de la región, dará cuenta de la diversidad de forma y contenido en las prácticas de la planificación.

1/ Carlos de Mattos, ¿"Por qué y para qué planificar en la década del ochenta"?, ILPES, documento interno, 1979.

/Tanto la

Tanto la definición de estilos de planificación, como la identificación de éstos con la experiencia de determinados países debe ser entendido como un esfuerzo exploratorio y preliminar en el que se plantean ciertas hipótesis a ser contrastadas con la posiciones y sugerencias que se recojan en la Conferencia de Ministros de Planificación, las que, posteriormente, orientarán el trabajo permanente que el ILPES desarrolla en esta materia. Dada la vastedad del problema y la existencia de diversas formas posibles de aproximación se ha optado por seleccionar sólo algunos temas considerados especialmente relevantes.

En diversas partes del presente capítulo se recurre al uso de tipos ideales y caracterizaciones de la realidad de América Latina y el Caribe, lo que se justifica por el carácter exploratorio de la investigación.

A. LOS ESTILOS DE PLANIFICACION EN LA REGION: UNA TIPOLOGIA

En esta sección, a partir del análisis de los proyectos nacionales de desarrollo, los actores de la planificación y las concepciones que de ésta existen, interesa ver cómo estas categorías se mezclan y coinciden para conformar los estilos de planificación. Las reflexiones conceptuales sobre los estilos de planificación como representativos de las diferentes situaciones nacionales se presentan en el Anexo 1. Sin embargo, a continuación se hace una breve mención a los elementos esenciales tomados en cuenta para la definición de los estilos de planificación.

Para distinguir entre los proyectos nacionales de desarrollo se estableció una diferencia inicial entre un sistema centralmente planificado y un sistema de economía mixta. Este último es el predominante en la Región y pueden encontrarse varios subtipos entre los cuales hay tres más relevantes, que pueden denominarse "mercado libre", "mercado reformado", y "mercado orientado", 1/ cuya diferencia

1/ Las definiciones utilizadas para estos conceptos de mercado se presentan en el Anexo 1.

/fundamental está

fundamental está en el papel del Estado en la implementación del proyecto nacional de desarrollo.

Hay tres actores básicos de la planificación: el aparato gubernamental, los agentes económicos privados nacionales y los extranacionales.

En cuanto a las concepciones vigentes de la planificación es posible agruparlas en varios tipos de los cuales se individualizan cuatro: "subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de proyectos y programas, y normativo" (RPN); "regulador, comprensivo y normativo" (RCN) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA). 1/

Dado que cada uno de los varios elementos que definen un estilo de planificación ha sido caracterizado por tres o más situaciones diversas, se puede concluir que, teóricamente al menos, podrían existir decenas de estilos de planificación en la región. Sin embargo, hay cuatro combinaciones que parecen encontrarse con mayor frecuencia, las que definen los cuatro estilos de planificación más representativos de la realidad de los países de América Latina y el Caribe.

El estilo 1 se caracteriza por promover un proyecto de desarrollo de mercado libre y con una concepción SCN de la planificación, que tiene por sus principales actores a los agentes económicos privados nacionales y extranjeros.

El estilo 2 promueve un proyecto de desarrollo de "mercado reformado" con una concepción RPN o RCN de la planificación, teniendo por sus principales actores al Estado y a los agentes económicos privados nacionales. En algunos casos el agente privado nacional es sustituido o acompañado por el extranjero.

1/ Ver definiciones en Anexo 1.

/El estilo

El estilo 3 promueve la implementación de un proyecto de desarrollo de "mercado orientado"; con una concepción RCA o RCN de la planificación, y cuyos principales actores son o tienden a ser el Estado y los agentes económicos privados nacionales.

Además de estos tres estilos que se enmarcan dentro de las economías mixtas, existe un estilo 4 que caracteriza la situación de los países que tienen una concepción centralizada de la planificación, siendo el Estado su principal o único actor.

El Estilo 1 es, probablemente, el que más difiere de la concepción tradicional de planificación. En él, el plan no comprende, en la medida que se le formule, objetivos específicos y medios de política para lograrlos. Correspondería a una planificación indicativa que explícitamente acepta como deseable el libre juego de las fuerzas del mercado. En tal situación la planificación estatal llega a ser muy limitada. Sin embargo, al margen del órgano de planificación y fundamentalmente a través de los agentes de los grupos sociales, se lleva a cabo un proceso de planificación donde se explicitan objetivos y los medios para lograrlo. Al interior de estos grupos y fundamentalmente al nivel de la empresa o conglomerado se hace un uso efectivo de los métodos de planificación.

El Estado, en el Estilo 1, se sirve de su intrumental para fortalecer las situaciones básicas de este proyecto nacional de desarrollo. Se trata, entonces, de un estilo de planificación en el que sólo una parte del proceso se sitúa dentro del órgano de planificación.

El Estilo 2 tiende fundamentalmente a solucionar problemas vigentes factibles de superar mediante la implementación de proyectos y programas. No se persigue formular "grandes diseños" de soluciones globales proyectadas en el tiempo mediante trayectorias estratégicas, lo que obvia el manejo de la incertidumbre.

/Sumariamente, este

Sumariamente, este estilo de planificación presenta cinco características centrales. 1/

a) Pretende introducir ciertas reformas al funcionamiento espontáneo del mercado, en especial para la obtención de estabilidad, para acelerar la tasa de crecimiento, y para modernizar los procesos productivos.

b) Tiende a promover, complementar y, en alguna medida, regular las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla. Al contrario, reconoce en ella la unidad fundamental de organización y de acción.

c) Su énfasis se pone en políticas que benefician el conjunto de su base de apoyo social sin pretender transformar, sustancialmente al menos, la estructura distributiva vigente. Entre estas políticas se encuentran las compensatorias, anticíclicas y de crecimiento.

d) El Estado asume el papel de actuar como mediador con organismos y empresas multinacionales, a tiempo que reajusta los planteamientos internos a las nuevas condiciones internacionales.

El Estilo 3 se basa en la existencia de un proyecto nacional de desarrollo con una imagen-objetivo muy comprensiva y por lo tanto más compleja que las de los estilos anteriormente citados.

Se plantea la introducción de ciertos cambios de estructura, lo que conduce a modificar las decisiones del mercado para lo cual el aparato gubernamental dispone de capacidad efectiva. Aun cuando sin desconocer a la empresa privada como el centro del proceso productivo.

El Estilo 3 es probablemente el que más se asemeja a la concepción tradicional de la planificación, precisamente porque constituye una intervención deliberada y sistemática en la economía y en la sociedad. Esta intervención presenta las siguientes características centrales:

1/ Al respecto, ver M. Kaplan, Aspectos políticos de la planificación en América Latina.

/a) Supone

a) Supone la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que define la sociedad que se desea construir y por lo tanto, aquellos componentes de la estructura global que hay que mantener y reforzar y aquéllos que se deben modificar o reemplazar.

b) Para ello se establecen objetivos específicos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, que se pretende alcanzar mediante el manejo planificado de los instrumentos de política de que se dispone.

c) El plan beneficia a subconjuntos (grupos, sectores o regiones) de la sociedad según las prioridades prefijadas. Esta característica no sólo tiene implicaciones para la distribución del producto, sino también para la selección de técnicas productivas, áreas y proyectos de inversión, formación de capital físico y humano y otras variables fundamentales.

d) La planificación es, básicamente, de tipo imperativo para el sector público e inductivo para el sector privado y presenta características de flexibilidad o adaptabilidad en la fase de ejecución.

El Estilo 4 difiere de los otros pues se plantea como imagen-objetivo una sociedad socialista y trata de alcanzarla a través de un estilo de planificación centralizado. El Estado dirige la economía asumiendo la propiedad de la mayoría de los medios de producción, lo que lo convierte en el agente principal de la planificación. Las decisiones más importantes, por ejemplo, las relativas a la estructura de precios, a la estructura y nivel de inversión y a los salarios, son tomados centralmente.

La importancia que tiene la planificación en este caso, exige considerar y coordinar tanto los niveles global, sectorial y de empresas con la planificación espacial y territorial, teniendo en cuenta diversos horizontes de tiempo, lo que implica la adecuación de la política coyuntural con los objetivos estratégicos.

El Cuadro 1 resume los elementos definitorios de los cuatro estilos de planificación aquí identificados.

/Cuadro 1

Cuadro 1

ESTILOS DE PLANIFICACION

Elementos que definen un estilo de planificación

Estilos de planificación	Proyecto nacional de desarrollo	Concepción de la planificación a/
ESTILO 1	Mercado libre - Estado subsidiario - Política social subsidiaria - Apertura externa amplia	- Subsidiaria - Comprensiva - Normativa (SCN)
ESTILO 2	Mercado reformado - Mercado corregido - Política social complementaria - Apertura externa regulada	- Reguladora - de proyectos y programas o comprensiva - Normativa (RPN) o (RCN)
ESTILO 3	Mercado orientado - Mercado regulado - Objetivos sociales preeminentes - Apertura externa restringida	- Reguladora - Comprensiva - Normativa o adaptativa (RCN) o (RCA)
ESTILO 4	Centralmente planificado - Estado asigna recursos - Objetivos sociales preeminentes	- Centralizada - Comprensiva - Adaptativa (CCA)

a/ Se refiere a la concepción de la planificación prevaleciente en el aparato gubernamental. Ver definiciones en el Anexo 1.

B. APLICACION DE LA TIPOLOGIA AL CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La elaboración de una tipología tiene como objetivo central el de permitir mostrar las diversas realidades que existen en los sistemas de planificación de la región. Tal definición, a pesar de su carácter preliminar y tentativo, permitirá guiar las actividades del ILPES hacia la superación de los problemas propios de cada estilo.

Como es inevitable en todo esfuerzo de este tipo habrá que recurrir a abstracciones y caracterizaciones de la realidad de los países de la Región que no alcanzan a dar cuenta de toda la complejidad de ésta. En este sentido, debe recordarse que se han elegido cuatro tipos cuando hay una cantidad bastante superior de alternativas posibles. En general, se ha preferido ejemplificar cada uno de los tipos de estilos seleccionados, con países que cumplen con el conjunto de las características del mismo. Sin embargo, en ocasiones ello no ha sido posible de lograr. 1/

Para ubicar a los países en cada categoría se ha recurrido a las respuestas a la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, realizada por el ILPES, a observaciones en terreno y a documentos oficiales, fundamentalmente los Planes Nacionales de Desarrollo, que obviamente cambian de forma y contenido a lo largo de la década. Por lo tanto no debiera extrañar que se encuentre a algunos países figurando en distinto momento en más de un tipo. Este hecho muestra cómo ha cambiado la práctica de la planificación durante la década incluso al interior de cada país de la Región. Por último, recuérdese que este ejercicio no pretende ser exhaustivo y que se está consciente de que no todos los países pueden ser estrictamente clasificados en los estilos aquí propuestos.

1/ En el Anexo II se mencionan ciertos criterios generales que permiten vincular los estilos de planificación aquí mencionados con los esquemas institucionales de la misma.

/En el

En el Anexo III se resume parte de la información recogida en la Encuesta mencionada, la que da una visión panorámica de ciertos aspectos del estado actual de la planificación en la región.

a) Estilo 1. Este estilo, donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros, se caracteriza por el carácter subsidiario otorgado a la actividad del Estado en materia de asignación de recursos y de políticas sociales, las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo, por el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. Actualmente, los países que más se aproximan a este tipo son Argentina y Chile. En el primero, se entiende que "todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica tienden precisamente a entronizar a las fuerzas del mercado como motor de la actividad general". 1/ Esta también es la situación de Chile, donde el último plan de desarrollo establecea que el objetivo nacional consiste en "construir un régimen político institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad y en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia". 2/

El principio de subsidiariedad afirma que "el Estado no puede arrogarse funciones que otras organizaciones menores pueden desarrollar ... El campo de acción del Estado es limitado y circunscrito a aquellas funciones que por su naturaleza o por su interdependencia con otras funciones no pueden ser llevadas adelante en forma adecuada por el sector privado". 3/

1/ República Argentina, Secretaría de Planeamiento, "Proyecto de Contestación"; representa a la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe (ESNPALC) elaborado por ILPES, p. 2.

2/ República de Chile, Oficina Nacional de Planificación, Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984.

3/ República de Chile, respuesta a ESNPLAC, páginas sin numerar.

/Además, supone

Además, supone una relación estrecha y positiva entre crecimiento y bienestar, que lleva a otorgar una especial prioridad a los objetivos económicos. Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay que sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos". 1/ Lo anterior no implica dejar de reconocer la existencia de problemas sociales, que para ser solucionados, requieren de algún grado de intervención estatal. Esta intervención, sin embargo, es vista bajo una óptica que otorga especial importancia a las consideraciones económicas.

Esto también se nota en la Política de Integración Social en el Primer Plan Nacional de Desarrollo de Brasil (1972/74) que postula:

"Compete a la Política de Integración Social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la existencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c) en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP". 2/

En el caso del plan colombiano llamado "Las cuatro estrategias", vigente para el período 1971-1975, que contemplaba como una de sus metas básicas la redistribución del ingreso, partiendo del supuesto de que ello se lograría a través de un esfuerzo masivo en la industria de construcción en las grandes ciudades, que dinamizaría el resto de la economía.

La importancia asignada por el Estilo 1 al capital extranjero se ejemplifica en el "Estatuto de la Inversión Extranjera" promulgado en 1974, por el gobierno de Chile. Se lo define como "un cuerpo

---

1/ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, Imprenta Nacional, Montevideo, Segunda Edición, 1977, p. 36.

2/ República Federativa do Brasil, Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974, p. 35.

/orgánico de

orgánico de normas que signifique una real promoción a la inversión extranjera", 1/ ya que "para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera", 2/ por lo que es necesario "ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile". 3/

Posición similar adoptó la Argentina, que la llevó a modificar la ley de inversiones extranjeras. Así, "la nueva ley otorgará garantías únicas en el mundo al inversor extranjero". 4/ El Ministerio de Economía de Argentina planteó que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para completar la inversión local, unidos al aporte de tecnologías que trae consigo, pueden ser aprovechadas por el país sin temor de que su soberanía o poder de decisión sufra mengua alguna". 5/

Además de esta "apertura" a la inversión extranjera, estos países han promovido su "apertura" hacia el mercado externo. Así, en 1979 Chile tenía una estructura arancelaria homogénea (salvo dos productos) que ascendía al 10%. En Argentina también se han ido progresivamente eliminando todas las prohibiciones existentes a las importaciones y reduciendo, en forma más gradual, los aranceles.

En lo que a concepción de la planificación se refiere, este estilo se caracteriza por la formulación de planes indicativos de desarrollo de carácter global, que en algunas situaciones se complementan con planes operativos sectoriales para el área pública. Estos

---

1/ República de Chile, "Estatuto de la Inversión Extranjera" (EIE), Diario Oficial, 13 de julio de 1974, p. 4.

2/ EIE, op. cit., p. 4.

3/ EIE, op. cit., p. 4.

4/ Ministro J. A. Martínez de Hoz, La Nación, Buenos Aires, 28 de julio de 1976.

5/ República Argentina, Ministerio de Economía, Boletín Mensual, agosto de 1976.

/planes globales

planes globales presentan pocas metas específicas no jerarquizadas de acuerdo a los objetivos globales, pero que permanecen invariables a través del período de ejecución del plan. A su vez contienen un amplio diagnóstico para cada sector y/o región basado en la revisión de las magnitudes de las variables fundamentales y en una enumeración de las políticas generales o específicas a implementarse. Una posición aún más radical puede encontrarse en el caso de Argentina donde "no existe planificación nacional" (global), 1/ sino sectorial. Por lo tanto, el Estado - mediante la planificación - "asume directamente determinadas tareas de apoyo al sector privado, tales como: difusión de las políticas vigentes que orientan al sector privado, prospección y evaluación de recursos naturales, investigación y difusión de nuevas tecnologías, generación y difusión de información relevante respecto a recursos, tecnologías, precios, demanda, etc." 2/ De esta forma, el Estado coadyuva a que las fuerzas del mercado conduzcan el aparato productivo a producir y distribuir los bienes en forma racional.

Uruguay también ha optado por abandonar el intervencionismo para dar preeminencia al mercado y al funcionamiento del criterio de rentabilidad, "dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya". 3/

Bajo esta concepción "el problema de la planificación se plantea más en términos de coordinar, que en la posibilidad de imponer tareas a los agentes económicos". 4/ La planificación, esencialmente indicativa, no debe consistir en "un listado detallado de lo que debe y no debe hacerse, sino en un conjunto de definiciones de las opciones políticas elegidas por la autoridad máxima, que constituyen las reglas del juego y el marco global en que el sector privado debe realizar

---

1/ República Argentina, Secretaría de Planeamiento, ESNPALC, p. 2.

2/ República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPALC, p. 5.

3/ República Oriental de Uruguay, op. cit., p. 24.

4/ República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPALC, p. 9.

/su aporte.

su aporte. Ella representa para el sector privado un complemento necesario de las indicaciones del mercado". 1/

b) Estilo 2. Se caracteriza por impulsar un proyecto de "mercado-reformado", donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados conjuntamente con el Estado. Postula que el crecimiento económico requiere un régimen que garantice la libertad económica y fomente y proteja la iniciativa privada. Sin embargo, acepta la necesidad de promover, complementar y, en alguna medida, regular las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, sobre todo en el ámbito de los objetivos sociales del crecimiento, y la creación de una infraestructura básica para la producción. Por esta razón, el Estado interviene directamente en ciertas esferas productivas.

Al interior de este estilo pueden distinguirse por lo menos tres tipos de países en situaciones relativamente diversas, debido al estadio de desarrollo en que se encuentran y al tamaño económico, demográfico y geográfico, todo lo que redunda en profundas diferencias en sus prácticas de planificación.

El primero de estos grupos está conformado por la mayoría de los países del Caribe. En ellos, la planificación se limita casi exclusivamente a la formulación de proyectos y programas. Como ejemplo pueden mencionarse Belice, donde la "Unidad Central de Planificación ha trabajado mucho en relación con la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979"; 2/ Barbados, donde el Plan para el período 1973-1977 debe aspirar "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y a poner énfasis en la importancia de las actividades posteriores a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos"; 3/ República Dominicana, donde el plan "pone

---

1/ ILPES, Planning Bulletin, agosto de 1978, p. 16.

2/ Documentos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, PREPC, (1979), p. 143.

3/ PREPC (1979), p. 131.

/especial énfasis

especial énfasis en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos"; 1/ y Suriname, donde los planes para los años 1978 y 1979 tienen "el enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los proyectos". El caso más claro ocurre en una unidad de planificación que definió su función como "la de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales". 2/

El segundo grupo está conformado por la mayoría de los países centroamericanos. En este caso, se entiende que el sistema de Planificación debiera adquirir un carácter comprensivo, pero - en general - su actividad se concentra en la coordinación de proyectos y programas.

Así, en El Salvador, "el Plan Nacional de Bienestar para Todos (1978-1982) se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos". El Plan "define las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción, la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos". 3/

Esta es también la situación de Guatemala donde se entiende que "la prioridad que cada plan concede a determinados sectores se refleja directamente en la estructura de los programas de inversión pública". 4/

En Guatemala se plantea que "el Gobierno está consciente de que si las fuerzas del mercado son dejadas enteramente libres, los grandes objetivos y metas trazados por el Plan Nacional de Desarrollo (sobre todo en materia social) difícilmente se podrían alcanzar

---

1/ ILPES, Planning Bulletin (August, 1978), p. 16.

2/ N. Boisiere, "Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean - a Subregional Report for the Caribbean". ILPES, 1979, p. 11.

3/ El Salvador, Departamento de Programación General (1978), p. 23.

4/ República de Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, ESNPALC, p. 22.

/en los

en los plazos y metas previstas. En este sentido, la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados". 1/

En El Salvador, el Estado "debe impulsar una estructura de mercado con fuerte contenido social" y el Plan de Desarrollo tiene la función primordial de "ampliar y mejorar los servicios básicos" 2/ ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado.

Conceptos similares definen al tercer grupo de países ubicados en este Estilo. Sin embargo, el grado de desarrollo en la implementación de estos conceptos es superior. El Plan de Integración Nacional 1979-1982 de Colombia, expresa que "... el gobierno (no sólo va) a prestar atención a la infraestructura económica ... Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el sólo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan sólo lo hace más probable ... Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos pues es el que prioritariamente nos interesa ... El Plan, en consecuencia, y no en forma accidental ... mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social, como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos". 3/

Igual cosa ocurre con el II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) de Brasil, que otorga cierta autonomía tanto a los objetivos sociales, como a los instrumentos para lograrlos. "La estrategia de desarrollo social, servida por un Presupuesto Social del orden de los

---

1/ Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, pp. 2 y 3.

2/ República de El Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Plan Nacional "Bienestar para Todos" 1978-1982, San Salvador, Segunda Edición, 1978, pp. 20 y 27.

3/ ILPES-CLADES, Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo, Santiago, 1979, pp. 44.

/760 billones

760 billones de cruceiros, en el quinquenio, se desplegará en los siguientes campos principales de acción:

i) Coordinación de la Política de Empleo (con creación, en el período de aproximadamente 6.6 millones de nuevos empleos) con la de Salarios, para permitir la creación progresiva de la base para el mercado de consumo masivo.

ii) Política de Valorización de Recursos Humanos, para la calificación acelerada de la mano de obra, aumentando su capacidad de obtención de mayor ingreso a través de educación, adiestramiento profesional, salud, saneamiento y nutrición ...

iii) Política de Integración Social, incluyendo la acción de los mecanismos destinados a suplementar el ingreso, el ahorro y el patrimonio del trabajador - PIS, PASEP, política habitacional - como asimismo la ampliación del concepto de previsión social ...

iv) Proyecto de Desarrollo Social Urbano (transportes colectivos y otros) ..."

Esto también ocurre en Venezuela, donde la estrategia de desarrollo ha estado fundamentada en la participación activa del Estado como promotor, orientador y partícipe en la economía. Sin embargo, los planes han hecho hasta ahora escasas referencias a políticas concretas, e instrumentos u órganos competentes para ejecutarlas. Las debilidades de la planificación operativa tienden a hacer aún menos específico y por lo tanto menos eficaz, el uso del instrumental operativo con que cuenta el Estado. Se debe hacer mención al hecho de que en Venezuela, "al empezar la década de los 80, conforme con la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgado en 1976, se incorporará la planificación operativa. Se pretende así dar lugar a un proceso único en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del gobierno en el ejercicio anual". 1/

1/ Enrique Sierra, Planificación en Venezuela, Monografía ILPES, pp. 89 y 92.

/Como se

Como se ha anotado, en los países ubicados en este estilo, la acción del Estado en materia social usualmente se desarrolla a través de programas sociales concretos que no afectan, directamente, la estructura económica. Así en Bolivia "en lo referente a los sectores sociales ... se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc.". 1/

El tratamiento al capital extranjero y la apertura al comercio exterior es bastante disímil en los países mencionados. Sin embargo, la mayoría reconoce que el capital extranjero constituye un recurso necesario y que la apertura es un elemento imprescindible pero que ambos deben ser regulados. El capital extranjero es bastante significativo en la estructura económica de la mayoría de estos países. Sin embargo, adquiere una importancia medular en los del Caribe, disminuyendo su importancia en el caso del segundo y tercer grupo.

Los países miembros del Mercado Común Centroamericano han adquirido el compromiso de "adoptar una política común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento del capital extranjero y a las empresas en que ésta participa", 2/ como manera de conseguir que las inversiones procedentes del exterior sean utilizadas en forma selectiva y maximicen su aporte al desarrollo económico del Mercado Común. También es importante una disposición relativa a la adopción de medidas para promover el establecimiento de empresas mediante la coparticipación de inversionistas del Mercado Común, orientando estas empresas multinacionales hacia las actividades de mayor importancia

---

1/ CLADES-ILPES. Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo. Bolivia; Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1976-1980), pp. 10 y 11.

2/ Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común, 1976, T. II.

/El II

El II Plan Nacional de Desarrollo de Brasil señala que cada vez se "torna más importante la necesidad de definir nítidamente cómo se debe situar la empresa extranjera en la estrategia nacional de desarrollo, y disponer de instrumentos para implementar una orientación definida". 1/ En este mismo Plan se espera que la empresa multinacional satisfaga algunas funciones y también se propone la "creación de ciertos mecanismos para dotar a la empresa nacional de condiciones razonables de competencia con la empresa extranjera". 2/

Por último, países como Colombia y Bolivia que integrarían este estilo, pertenecen al Pacto Andino, el que a través de la Decisión 24 regula las condiciones y áreas en que puede actuar el capital extranjero y además establece ciertas normas comunes para la estructura arancelaria.

c) Estilo 3. Aquí sobresalen como actores de la planificación el Estado y los agentes privados nacionales que impulsan una economía de mercado orientada.

Se plantea que la superación de los grandes problemas del desarrollo requiere cambios estructurales, a fin de lograr una distribución más equitativa de la riqueza, requisito básico para la constitución de una sociedad más igualitaria. Como en el caso anterior se observan variaciones cualitativas importantes dadas entre los países que adoptaron este estilo, según sea la participación estatal en la propiedad de los medios productivos. Así, el plan chileno correspondiente al período 1971-1976, postulaba que "el objetivo central que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad"... "Permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría". Por lo tanto, se proponía "una

---

1/ República Federativa del Brasil, II Plan Nacional de Desarrollo, p. 53.

2/ Ibidem, p. 51.

/reorientación de

reorientación de la producción que incorpore a la gran masa a niveles de vida mínimos que le permitan su independencia material y moral y equiparen las posibilidades de todos los chilenos". 1/

El plan de México para 1980-1982 plantea conceptos similares al afirmar que con el mismo se "persigue la realización de un proyecto nacional de transformación social legítimo, por su expresión de los principios de la Revolución ... La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es una política de compromiso con las mayorías y hacia su mejoramiento efectivo se ha dirigido y continuará dirigiéndose sistemáticamente". 2/

El Perú a partir de 1968 afirmaba que "... el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas destinado a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país". 3/

En Costa Rica también se considera que "los objetivos de equidad social no sólo incluyen la distribución del ingreso, sino también del patrimonio, a través de nuevas formas de propiedad. Así, el actual plan promueve nuevas formas de acción colectiva y comunal a la propiedad de los medios de producción". 4/ Se estima necesario además, profundizar la participación popular, ya que ésta "implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico". 5/

1/ República de Chile, ODEPLAN, Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971-1976, Santiago, Chile, pp. 16 y 17.

2/ República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", El Nacional, 16 de abril de 1980, p. 14.

3/ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Temas de Planificación Nº 3. CEPAL/ILPES, p. 397.

4/ República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica, mimeo, p. 7. (ESNPALC).

5/ República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. "Gregorio José Ramírez". San José, Costa Rica 1979, p. 119.

/El Proyecto

El Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo brasileño 1980-1984, plantea "la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de la distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña". 1/ Por lo tanto, "la reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso". 2/

Conceptos similares se encuentran actualmente en Nicaragua donde la "finalidad (del Plan de Reconstrucción, Transformación y Desarrollo Socio-Económico) será un sustancial mejoramiento del nivel y calidad de vida de nuestro pueblo, basado en el incremento de la producción nacional y en una equitativa distribución de la riqueza". 3/ En Jamaica y otros países que están desarrollando un esfuerzo por transformar su estructura económica, los objetivos de desarrollo son similares a los ya mencionados.

En general estos países reconocen la existencia de "factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependencia ... respecto al exterior" que explican, al menos parte, sus problemas económicos. Por esta razón, al tiempo plantean ciertas restricciones a la inversión extranjera, e impulsan un modelo de desarrollo autónomo que, entre otras cosas, se propone un "alto grado de autosuficiencia de recursos naturales; un esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica; un mercado ampliado (generalmente a través de acuerdos de integración) ... comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados". 4/

1/ República Federativa del Brasil, III Plano Nacional do Desenvolvimento. Projeto.

2/ III PDN. Projeto, op. cit., pp. 21 y 22.

3/ República de Nicaragua, Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, p. 6.

4/ Documentos presentados a la II Conferencia, op. cit., pp. 454 y 457

/En lo

En lo que a la concepción de la planificación se refiere, se entiende que ésta "plasma la voluntad política de condicionar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad". Por lo tanto, el Plan "es la integración coherente del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la sociedad para avanzar ... hacia nuestro proyecto nacional ... (para lograr esto) se debe actuar sobre toda la sociedad". 1/

A efectos de darle operacionalidad a la planificación y - "a través de las encuestas de coyuntura, la preparación del presupuesto económico nacional y un modelo que relaciona las variables físicas y monetarias -, inician un proceso de análisis permanente del corto plazo". 2/ Este permite que las medidas de política, como los objetivos propuestos en el plan global, sean revisados anualmente a la luz de los cambios producidos. Los planes formulados a partir de este procedimiento tienen como objetivo central fijar los lineamientos de política económica destinados a guiar el proceso de asignación de recursos, mejorar el funcionamiento institucional y proponer una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo. Para este efecto se proponen medidas de política con relativa especificidad tanto a nivel global como sectorial.

El III Plan Nacional de Desarrollo del Brasil, 1980-1984 es, probablemente, el que acentúa con mayor énfasis la característica de adaptabilidad del Plan.

Se abandona la formulación de objetivos globales y metas específicas de tipo cuantitativo, para lograr una mayor flexibilidad frente a una realidad económica (interna y externa) sumamente fluctuante. En Brasil también existen planes operativos. Ellos son de dos tipos: uno anual (el "Presupuesto de la Unión"), que comprende las previsiones

---

1/ República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p. 14.

2/ R. Cosulich, La planificación en Bolivia, Monografía, ILPES, p. 88.

/de los

de los ingresos y gastos del poder ejecutivo, legislativo y judicial; otro trianual aunque revisado anualmente denominado presupuesto plurianual de inversión y que contiene los planes de inversión del gobierno en los diversos programas y subprogramas prioritarios. En el tratamiento del sector privado el Plan asume carácter inductivo ya que utiliza mecanismos de política fiscal, monetaria y crediticia para influir, indirectamente, sobre las decisiones.

Los mecanismos efectivos de participación de distintos grupos sociales, en la mayoría de estos países, se encuentran en formación. En este sentido, debe hacerse notar la experiencia de Panamá donde se ha diseñado un Sistema de Participación Popular que "toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la comunidad en todos los renglones de la economía. El Ministerio de Planificación y Política Económica canaliza las aspiraciones del Sistema de Participación Popular, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación". 1/

En Costa Rica "se espera que la próxima versión del Plan, que verá la luz en 1980, se elabore ya parcialmente utilizando el esquema de planificación sectorial y regional teniendo como base de trabajo el Plan vigente, los consejos regionales y subregionales así como los consejos técnicos y políticos sectoriales.

Por último, el conjunto de estos países ha hecho un camplio uso de la planificación inductiva en el tratamiento al sector privado.

d) Estilo 4. Se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo socialista. Por lo tanto, en el caso de América Latina y el Caribe, este estilo se limita a la experiencia cubana.

1/ República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Respuestas al Cuestionario del ILPES sobre el Sistema Nacional de Planificación, pp. 19 y 20.

/"La planificación

"La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional". 1/ "El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista". 2/

En cuanto a los agentes de la planificación, el artículo 16 de la Constitución, expresa que "El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social". Además, el artículo 73 afirma que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular "discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social".

La incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) ha expandido las esferas de la planificación ya que en éste se "coordinan los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista". 3/

La planificación es directiva, centralizada y comprensiva: "el Plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija con carácter obligatorio los principales objetivos de cada una". 4/ "En el Sistema de Planificación se integran los tres niveles económicos: global, ramal, y de empresas, coordinados con su planificación territorial". 5/

1/ República de Cuba, JUCEPLAN, Respuesta a ESNPALC, p. 1.

2/ Ibidem., p. 18.

3/ ILPES, Boletín de Planificación, Año 3, Nº 7, marzo de 1979, p. 5.

4/ República de Cuba, JUCEPLAN - ESNPALC, op. cit., p. 2.

5/ Ibidem., p. 15.

/Además, tiene

Además, tiene un carácter adaptativo. Desde 1978 se han comenzado los trabajos para elaborar una Estrategia de Desarrollo. Esta, sirve de base a los planes quinquenales ("instrumento principal de dirección económica") 1/ que, a su vez, es la base para elaborar el plan anual. Los planes anuales "se convierten así en la vía o instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que inciden en el período dado". 2/

Por lo tanto, la planificación a mediano plazo tiene como misión presentar una visión uniforme y completa de cada sector y categoría económica y de las medidas concretas para lograr los diversos objetivos de la estrategia de desarrollo. Para este efecto se estipulan objetivos cuantitativos (de carácter obligatorio) y se elabora un balance de los recursos disponibles y de las demandas sectoriales. Estos planes perspectivos son complementados por un Plan anual que actúa como instrumento de ejecución y control operativo.

El proceso de planificación operativa anual se inicia con una evaluación del resultado de los planes de períodos anteriores, luego se estima la demanda de los bienes a producir para, finalmente, analizar la capacidad productiva y planificar el uso óptimo de ésta. Por lo tanto, el Plan anual busca garantizar la correcta proporción entre diferentes ramas, entre acumulación y consumo, entre consumo personal y social y entre producción nacional y comercio exterior.

"A través de la planificación, el Estado cubano bajo la dirección del Partido Comunista de Cuba resuelve no solamente los problemas económicos y sociales del desarrollo de toda la sociedad y la economía cubana en su conjunto, sino determina las tareas perspectivas del desarrollo de cada rama, las relaciones económicas inter-ramales e inter-territoriales, así como, las vías de perfeccionamiento, a la vez que dirige las relaciones externas de la

---

1/ Ibidem., p. 24

2/ Ibidem., p. 27.

/economía, para

economía, para obtener los resultados más eficientes en la gestión de comercio exterior". 1/

La consecusión de estos objetivos y, por lo tanto, "el sistema (de planificación) presupone un trabajo político e ideológico intenso que haga énfasis en la responsabilidad de todo trabajador y cada colectivo en el cumplimiento del deber social, de los planes técnico-económicos de la empresa y del uso más racional y eficiente de los recursos puestos a su disposición en aras del desarrollo económico del país y del bienestar de toda la sociedad". 2/

La elaboración de los planes a su vez requiere de la participación de órganos nacionales y provinciales "que funcionen bajo el principio de la doble subordinación: al Comité Ejecutivo y a la Asamblea del Poder Popular de su instancia, en lo administrativo; y a la Junta Central de Planificación, en lo funcional metodológico". 3/

1/ Ibidem., p. 77.

2/ Ibidem., p. 71.

3/ Ibidem., p. 96.

Capítulo II

LOS PLANES FORMULADOS EN LA DECADA DE LOS SETENTA

Consideraciones preliminares

En este Capítulo se hace la presentación y análisis de los planes formulados en América Latina durante la década de los años setenta, revisando sus alcances y objetivos, sus estrategias globales, sectoriales y regionales, los planes de corto plazo y los métodos y técnicas utilizados en ellos.

A los efectos de este análisis se realizó una lectura exhaustiva de los mismos planes. En el Anexo a este Capítulo puede encontrarse una presentación resumida de los planes de corto y largo plazo formulados en el período.

A. CARACTER DE LOS PLANES

1. Alcance

a) Planes de largo, mediano y corto plazo

La actividad de planificación en la región y en particular la formulación de planes, se centra en el mediano plazo (horizonte temporal de 4 a 6 años), apoyados a veces en estrategias o planes de largo plazo (10-15 años) en cuanto a las directrices estratégicas y guías generales y por planes de corto plazo, planes anuales operativos o documentos similares, en relación a la implementación.

/En el

En el Cuadro 1, puede observarse que sólo uno de los más de veinte países considerados, careció de planes de mediano plazo en la década de los 70, mientras que sólo seis tuvieron planes de largo plazo y sólo ocho, de corto plazo. Esta circunstancia da lugar a que el examen que se realiza en este capítulo también se organice alrededor de los planes de plazo medio.

b) Instituciones que elaboran planes

Durante la década del 70, la elaboración de planes dejó de estar centralizada en el Ministerio o Secretaría de Planificación. La mayoría de los países evolucionó hacia un sistema de planificación, en que hay una unidad central y además, unidades sectoriales o regionales ubicadas en el ámbito de ministerios a otras instituciones. Estas unidades sectoriales y regionales elaboran planes para su ámbito respectivo, en estrecha relación con la unidad central. Generalmente, mediante procesos iterativos, el conjunto del sistema participa en la elaboración del conjunto plan global-planes sectoriales.

En muchos casos, empero, por motivos diversos, un plan sectorial o aún subsectorial elaborado por la unidad de planificación respectiva, no ha tenido cabida orgánica en el plan del sistema. Aquí se tomará en consideración sólo los planes globales, sectoriales y regionales que llegaron a formar un todo orgánico para cada país y período, dejando de lado los trabajos que tuvieron un alcance puramente sectorial.

c) Tipos y características de los planes

Casi todos los países de la región, elaboraron planes globales durante la década y la gran mayoría tenía vigente, hacia el final de la misma, algún plan global de desarrollo. Tales planes abarcan problemas de tipo macro y formulan políticas de alcance nacional. Los problemas fundamentales que consideran son: el crecimiento del producto global y sectorial, la asignación intersectorial de la inversión y el equilibrio del sector externo. Su tratamiento de la

/economía incluye,

economía incluye, tanto el nivel agregado, a base de los datos de las cuentas nacionales, incluyendo el sector externo, como el sectorial, dividiendo el análisis de la economía en un número determinado de sectores más o menos independientes. Con frecuencia los sectores productivos se encuentran desagregados en subsectores 1/, y también se analizan problemas y se formulan políticas a nivel regional. El Cuadro 1 muestra que 29 de los 33 planes examinados incluían, junto al global, varios planes sectoriales. A su vez, todos comprendían un plan agrícola y la gran mayoría, planes industrial, minero, de energía y de transporte.

La formulación de políticas macroeconómicas globales, sectoriales y regionales generalmente se complementa con programas y proyectos de inversión pública, con diverso grado de definición, en las diferentes áreas consideradas propias de la actividad pública.

El marco analítico a base del cual se discuten los problemas en los planes es el de equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. En este sentido, la inversión, por ejemplo, se visualiza en términos de los incentivos al ahorro y de los medios de canalizarlo (oferta) hacia los fines de inversión (demanda), con el fin de orientar hacia inversiones productivas a los excedentes disponibles. En los planes de largo y mediano plazo, tanto la demanda final (consumo, inversión y exportaciones), como la oferta (producción e importaciones) se manejan en términos reales, mientras que los planes de corto plazo se ocupan principalmente de analizar estos problemas teniendo en cuenta la influencia de los precios y otras variables monetarias y financieras.

1/ Por rama de actividad económica, de acuerdo a los datos de las Cuentas Nacionales o, siguiendo otros criterios, tales como el tamaño de las actividades productivas.

/Dada una

Dada una cierta continuidad en la planificación del desarrollo, los planes globales responden al ordenamiento del proceso por etapas. Estas se definen a base de la estrategia o plan de largo plazo, enfatizándose ciertos aspectos y según sean los recursos disponibles. A cada etapa de la planificación de largo plazo corresponde por lo regular un plan de mediano plazo y, eventualmente, planes operativos, con los que se persigue adaptar los lineamientos generales de la estrategia a los cambios socioeconómicos producidos en el proceso mismo y a las circunstancias coyunturales que se presenten.

En este sentido, los planes de mediano plazo reflejan una progresividad en las acciones, con metas cada vez más ambiciosas a medida que se pasa de una etapa a otra de la estrategia o plan de largo plazo. Su dimensión efectiva queda, entonces, supeditada a los cambios que se obtengan del esfuerzo realizado en las etapas anteriores.

La planificación en América Latina, sin embargo, no siempre ha tenido este carácter acumulativo. Los períodos de vigencia de estrategias y planes se han derivado principalmente de los procesos políticos. En la mayoría de los países de la región, cada grupo o partido que accede al Gobierno plantea una nueva visión de los cambios deseables en la estructura económica y en la práctica político-administrativa, lo que conduce directamente a la elaboración de nuevos planes. Estos se formulan y se abandonan en concordancia con los cambios de Gobierno 1/.

1/ Sin embargo, no debe inferirse que esto ha determinado una completa subutilización de los recursos y tareas de la planificación. En un buen número de casos, estas fracturas de la continuidad formal no han impedido que, en lo esencial, se siguieran líneas de discernible continuidad en cuanto a la percepción de los principales problemas y a la dirección de los principales esfuerzos.

/Los planes

Los planes vigentes en la región durante la década fueron adoptados por la vía legal 1/. Allí se establece a bien la obligatoriedad de sus directrices y prioridades para el sector público o bien su calidad de guías y orientadores de la política económica. Al mismo tiempo se define su carácter inductivo o meramente indicativo respecto al sector privado, en lo que se refiere a metas y proposiciones específicas. En la práctica el alcance de sus disposiciones no es indipendiente de las facultades que los ministerios o secretarías de planificación tengan para dar fuerza ejecutiva a los planes que elaboran, o de su poder para decidir o influir las políticas orientadas a su ejecución.

Con respecto al sector público, los planes tienen carácter imperativo 2/ en el sentido de que la implementación de programas y proyectos de inversión pública que el Estado realiza a través de las instituciones ejecutivas de sus Ministerios es de carácter obligatorio, recurriendo para ello a un sistema de instrucciones que relacionan las metas con las asignaciones. Esta imperatividad es de particular importancia cuando se refiere a medidas tendientes a producir reestructuraciones institucionales, tales como reforma agraria, reforma a la gestión de empresas, reforma tributaria, etc.

En lo que hace al sector privado, los casos nacionales presentan un continuum que va del carácter indicativo al inductivo. De esta manera, en algunos países el plan solamente provee información a los empresarios y demás agentes económicos acerca de la orientación general de las políticas gubernamentales durante el período del plan, sin hacer referencia al cumplimiento de metas específicas de producción, empleo o distribución.

1/ Salvo el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1976-80 de Panamá que carece de aprobación legal, siendo indirectamente aceptado como documento oficial de Gobierno.

2/ Costa Rica es la única excepción al respecto, ya que sus planes tienen carácter indicativo tanto para el sector público como para el privado.

/En otros

En otros países, el carácter "inductivo" del plan implica que la materialización y el cumplimiento de sus directivas por el sector privado se logra indirectamente a través de las políticas implementadas mediante incentivos y restricciones. El contenido de los planes se centra en la manipulación de los precios a través de medidas de política que provean incentivos y desincentivos a la producción, consumo, importaciones, etc., por la vía de subsidios e impuestos, así como en la fijación de precios para las empresas públicas y la fijación o control de precios para ciertos recursos y bienes. De igual manera, las políticas monetarias, fiscal y arancelaria, junto con el efecto de la gestión de las empresas públicas, constituye un juego adicional de incentivos y restricciones que orienta al sector privado hacia el cumplimiento de las metas del plan. Finalmente, la mayoría de los países se ubica en una posición intermedia entre esos dos casos extremos, variando no sólo la intensidad con que "indica" o se "induce" en general, sino también el tratamiento dado a diferentes sectores y variables macroeconómicas. Así, por ejemplo, las metas establecidas para sectores definidos como "básicos" tienden a ser acompañadas por medidas relativamente fuertes y precisas, que inducen con intensidad el logro de los resultados deseados, mientras que las metas de los demás sectores productivos tienen una función indicativa.

2. Objetivos de los planes

La imagen de la sociedad futura a que se aspira, condicionada por el diagnóstico, determina el conjunto de objetivos prioritarios. La concepción de desarrollo prevaleciente, junto a otros elementos de connotación ideológica, es el factor determinante de dicha imagen e, indirectamente, de los objetivos que se plantean.

Los planes de desarrollo de los países de América Latina establecen, aunque siguiendo un ordenamiento muy variable de prioridades, los siguientes objetivos:

a) Aumentar en forma acelerada y sostenida la tasa de crecimiento del producto nacional 1/.

b) Asegurar a toda la población la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular, las de alimentación y nutrición 2/.

c) Redistribuir el ingreso en forma más equitativa.

d) Aumentar el nivel de empleo y productividad de la fuerza de trabajo y demás recursos 3/.

e) Reducir la vulnerabilidad de la economía frente al sector externo.

f) Promover la integración económica y la soberanía nacional mediante cambios estructurales.

g) Fortalecer la participación de la población en lo político, económico y cultural 4/.

Estos objetivos, dada la generalidad con que están planteados, resultan normalmente congruentes con los diagnósticos y se presentan habitualmente con un alto grado de coherencia interna, facilitada en muchos casos por las correlaciones recíprocas que los objetivos propuestos presentan. Por ejemplo, reducir la vulnerabilidad de la economía frente al sector externo y promover la integración económica y la soberanía nacional son objetivos coherentes y complementarios entre sí.

1/ Este es el objetivo prioritario en la mitad de los planes examinados.

2/ Venezuela, República Dominicana y Honduras plantean éste como objetivo prioritario.

3/ Este es el objetivo más importante en los planes de Colombia y Panamá.

4/ Estos dos últimos objetivos adquieren importancia particular en los planes de Perú, Ecuador y Panamá.

/Otros son,

Otros son, en cambio, potencialmente competitivos por lo menos en abstracto. Este es el caso, por ejemplo, de los objetivos crecimiento y distribución del ingreso y de generación de empleo e incremento de la productividad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, normalmente tales objetivos se expresan mediante metas definidas y en una secuencia temporal tal que supera la aparente contradicción. En realidad, el modo en que se limita el alcance de los objetivos y sobre todo su secuencia temporal, caracterizan primariamente las estrategias de desarrollo y se enmarcan en un estilo. Así, por ejemplo, los planes pueden agruparse según den prioridad en el tiempo a los objetivos de acumulación y crecimiento o, por el contrario, coloquen la distribución como objetivo de la primera fase. En ese sentido, los objetivos, conjuntamente con las estrategias globales adoptadas, dan lugar a una tipología que, como se verá, tiene clara correspondencia con la clasificación de proyectos nacionales de desarrollo y con la clasificación de estilos de planificación ya expuesta en el Capítulo I.

El Cuadro siguiente presenta un intento de caracterizar los planes formulados en el marco de los estilos de planificación propuestos como instrumentos de análisis de la situación de la planificación en la región. En este capítulo se hace, cuando es posible, un intento de vincular los planes y su contenido con los cuatro estilos básicos de planificación definidos.

LOS ESTILOS DE PLANIFICACION Y LOS PLANES FORMULADOS

Estilos de planificación	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo
Estilo 1	Lineamientos definidos en cuanto al tipo de sociedad. Gran predominio del sector privado y del rol del mercado en el desarrollo. Subsidariedad del Estado.	De acuerdo con el marco estratégico, programas con énfasis en apoyo al sector privado y en algunos sectores que requieren mayor apoyo del Estado. (Sectores Sociales).	Instrumentos de previsión y decisión y de control de aplicación de políticas económicas, monetarias financieras y de comercio exterior. Desarrollo de un instrumental para el enfrentamiento de la coyuntura
Estilo 2	Orientaciones estratégicas con énfasis en determinados sectores.	Planes de mediano plazo con un marco global y en determinados sectores, definición de programas y proyectos.	Utilización de planes operativos con énfasis en el presupuesto del sector público y en la coordinación de políticas.
Estilo 3	Lineamientos con un espectro más amplio en cuanto a las áreas y sectores considerados.	Los planes definen los cambios y las acciones a desarrollar para el cumplimiento de las bases estratégicas y definen programas y proyectos en gran parte de los sectores.	Desarrollo del instrumental para permitir la ejecución de objetivos y metas en el corto plazo, para la compatibilización y la coherencia de políticas económicas; importante desarrollo del presupuesto del sector público.
Estilo 4	Lineamientos muy definidos en relación al tipo de sociedad que se desea: la sociedad socialista	Planes comprensivos de todos los sectores de la economía nacional.	Planificación operativa, instrumento básico para la ejecución del Plan de la Economía Nacional.

3. Los planes de largo y mediano plazo. La estrategia global

a) Elementos comunes

A partir de los planes formulados en la década del 70, puede inferirse que en América Latina existe un consenso básico, aunque con matices, acerca de la concepción del proceso de desarrollo económico, en los siguientes puntos:

i) El crecimiento de la economía es una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo económico. Dado el patrón de desarrollo histórico de los países latinoamericanos, el crecimiento debe ir acompañado de ciertas transformaciones en la base productiva y/o distributiva de la economía, a fin de que el crecimiento sea equilibrado y sostenido en el largo plazo.

ii) Esas transformaciones socioeconómicas deben traducirse en un mayor bienestar general que beneficie a los sectores hasta el momento marginados por cuanto su mayor participación es una condición necesaria del desarrollo, al promover la estabilidad política y la integración social, que garantizan la continuidad del proceso a largo plazo.

iii) Las transformaciones socioeconómicas deben, además, traducirse en una afirmación de la capacidad interna de decisión política y en la utilización racional de los recursos naturales y financieros del país. Esta actitud se basa en la creencia de que la realización del potencial de desarrollo sólo es posible a partir de la afirmación nacional, no concebida como una tendencia autárquica, sino, al contrario, mediante un intenso intercambio comercial dentro de la región y con el resto del mundo, para lograr así una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Este intercambio no se concibe sólo reducido a bienes, sino también a recursos financieros que complementan los esfuerzos de ahorro interno y de recursos tecnológicos que abastezcan la demanda efectiva de conocimientos técnicos y bienes de capital que existe en la región.

/iv) Otro importante

iv) Otro importante supuesto común a la gran mayoría de los planes de la región consiste en reservar al sector privado un rol primordial, haciéndolo responsable de la mayoría de las actividades productivas y de las decisiones sobre asignación de recursos, aunque con diverso grado de condicionamiento e inducción emanadas del Estado. Es, precisamente, el grado y las características de esa influencia lo que determina, como se verá más adelante, importantes diferencias de estrategia.

v) Otro aspecto común es postular una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento de la economía mundial entre los países. Las políticas de comercio intrarregional y los carteles de exportadores de productos primarios, por ejemplo, son concreciones de esta estrategia "nacionalista" que, dada la creciente internacionalización de las economías se considera necesario para el desarrollo.

Estos puntos de coincidencia en cuanto a la naturaleza del desarrollo económico que reflejan los planes, muestran el predominio de una perspectiva que ha sido llamada desarrollista, aludiendo a la consideración del mejor aprovechamiento de los recursos como eje del desarrollo. Sin embargo, de intentarse un mayor grado de precisión sobre los aspectos citados como, por ejemplo, la profundidad de la intervención estatal o la secuencia temporal en los trade-offs entre crecimiento y distribución, pronto se llega a una serie de subdivisiones que enmarcan importantes diferencias en las estrategias adoptadas.

b) Diferencias en las estrategias

Variables como las mencionadas al final del párrafo anterior, permiten hacer sucesivas subdivisiones del conjunto de casos nacionales y pese a cierta correlación entre dichas subdivisiones, no hay una coincidencia perfecta ni cada subdivisión es tampoco neta, por lo que resultaría forzada una tipología rígida de estrategias basada en ellas.

/Merecen en

Merecen en cambio, considerarse el enfoque adoptado por cada país frente a cada una de dichas variables, como se intentará mostrar más adelante.

i) El rol del Estado en la estrategia

En el Cuadro V se observa que el Estado tiene, en general, un rol importante en la asignación de recursos y en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan, aunque el grado y la calidad de este rol presentan algunas diferencias entre países. En algunos 1/ el Estado dicta y hace cumplir normas tendientes a reorganizar la administración pública o a eliminar los obstáculos institucionales en el funcionamiento del mercado, a fin de que éste tienda hacia la autonomía en la asignación de recursos. En ellos, la estrategia plantea la desestatización progresiva de algunas actividades económicas y reserva al Estado una función consistente en orientar la actividad privada, mediante la difusión de información y la liberalización de los mecanismos del mercado. En tales países, el mercado determina la distribución funcional y regional del ingreso planteándose el apoyo a los sectores productivos marginados y a los sectores sociales a base de criterios de eficiencia.

En otros países, la actividad estatal alcanza a los estudios de preinversión y ejecución de programas y proyectos públicos o parcialmente financiados por el Estado. 2/

En un tercer grupo de países 3/, el sector público orienta la actividad económica a través de las políticas macroeconómicas, fiscal y monetaria y apoya la actividad empresarial del sector privado, mediante la gestión de mepresas públicas en áreas básicas de

1/ Argentina, Uruguay, Chile.

2/ Haití, Salvador, Bélice y la mayoría de los países pequeños del Caribe.

3/ Brasil, Bolivia, Perú, Guatemala y otros.

/la producción

la producción o en aquéllas en que, debido a la presencia de indivisibilidades, el monto de la inversión y/o el nivel de rentabilidad a corto plazo desestimulan la inversión privada.

Hay casos 1/ en que la estrategia le concede al Estado un papel muy importante en la actividad económica de los sectores prioritarios, especialmente como apoyo a la inversión privada. Igualmente, se considera función del Estado la formulación de políticas macroeconómicas que incentiven la actividad de los sectores prioritarios y redistribuyan el ingreso. A veces 2/ se menciona el apoyo a los sectores productivos marginados o a los sectores sociales a base de criterios de bienestar social.

Algunos países 3/ conceden al Estado la función de implementar reformas estructurales más o menos profundas, para abordar simultáneamente los problemas de crecimiento y distribución. En este tipo de estrategia la intervención estatal es fundamental en la determinación del perfil productivo, la composición de las exportaciones e importaciones y la distribución del ingreso. En este caso, la expansión de los sectores sociales es parte de los criterios de crecimiento, equidad y participación social que subyacen a la estrategia.

Finalmente, en el caso de Cuba, el Estado tiene poder para formular y hacer cumplir las metas del desarrollo económico y social mediante el uso de incentivos económicos y morales.

1/ Argentina (1974-77), Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

2/ Panamá, República Dominicana, Honduras.

3/ Perú, Ecuador y en cierta medida Costa Rica.

/ii) Prioridades de

ii) Prioridades de desarrollo y prioridades de estabilización

En muchos casos, el momento de establecer estrategias y objetivos está signado por experiencias de alta inestabilidad tanto en el nivel de precios internos como en las variables del sector externo. Ello ha llevado a muchos países a definir el objetivo de estabilidad como condicionante del desarrollo y por ende, prioritario. 1/ Por el contrario, otros países en períodos diferentes, han atribuido la inestabilidad a causas estructurales o, en general, de naturaleza tal que hacen aconsejable atacar en primer término los problemas del crecimiento como condición necesaria para obtener estabilidad en el largo plazo. En otro caso, por fin, la estrategia ha intentado promover el crecimiento en el mediano plazo, combinándolo con manejos coyunturales de las variables monetarias y financieras que, sin afectar decisivamente los componentes "desarrollistas" de la estrategia, constituyen un elemento moderador de los desequilibrios apuntados.

iii) Prioridades de crecimiento y prioridades de distribución

Este punto introduce una gran variación en las estrategias de desarrollo que se presentan en los planes, aunque es posible agrupar a los países a lo largo de un continuum cuyos extremos serían una estrategia esencialmente dirigida al crecimiento de la producción, con menor énfasis inicial en las mejoras de distribución y otra en la que el crecimiento y la distribución se abordan simultáneamente a través de políticas que afectan las variables estructurales de la economía. 2/

1/ Casos como los de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

2/ En el primer extremo se encontrarían Chile y Brasil (especialmente en el I y II Plan Nacional de Desarrollo); y en el segundo, Perú y Ecuador.

/Entre estos

Entre estos dos extremos se ubica un grupo de países cuya estrategia tiende a enfocar el problema del desarrollo en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y de ingresos de los grupos mayoritarios más pobres, tratando de adaptar el nivel y composición del producto a la satisfacción de sus necesidades. En este último grupo de países, 1/ la estrategia contempla generalmente la redistribución de los incrementos marginales del ingreso, en oposición a la redistribución del ingreso mismo o de los recursos productivos.

Estas divergencias en cuanto al proceso de distribución nacional son determinantes de los elementos de la estrategia ya que, tanto las variables consideradas claves en el proceso de desarrollo como las relaciones funcionales que se establecen entre ellas, se definen fundamentalmente por el rol asignado a los aspectos distributivos. Asimismo, las metas específicas y las medidas de política, reflejan el énfasis distributivo de cada estrategia particular.

Finalmente, otro elemento fundamental para la distribución del ingreso, es el grado y forma de la intervención estatal, que puede afianzar o contrarrestar los otros elementos distributivos. En particular su intervención directa en los sectores productivos a través de empresas públicas, incentivos monetarios y fiscales y reformas estructurales pueden dar un apoyo relativamente mayor a los sectores marginados, siempre y cuando el Estado oriente estas actividades según criterios que no descansen exclusivamente en la competitividad en el mercado internacional. Del mismo modo, la asignación de recursos a los sectores sociales debe ser cuidadosamente evaluada

1/ Venezuela, República Dominicana, Honduras y Guatemala.

/y esta

y esta evaluación, basarse en criterios y parámetros que trascendiendo los de rentabilidad privada, tiendan a la maximización del bienestar social.

iv) Estrategias de desarrollo equilibrado o con sectores "de punta"

En general, las estrategias propuestas en los planes prevén en el largo plazo, el desarrollo de casi la totalidad de los sectores. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se trata de identificar aquellos ámbitos en los que se dan condiciones más favorables en términos relativos, a efectos de concentrar allí los esfuerzos. En otros términos, esto implica definir un "sector de punta" que transmita su dinamismo al resto de la economía por medio de sus efectos indirectos sobre la demanda de bienes de consumo y bienes intermedios, la movilidad de los recursos, la difusión del progreso técnico y la homogeneización de los niveles de productividad en los diferentes sectores. La definición del "sector de punta" implica elegir el perfil productivo y, por lo tanto, dada la constelación de recursos físicos y humanos en la economía, una escogencia de la distribución funcional y regional del ingreso. 1/

En este sentido, podemos decir que el rol central en el proceso de desarrollo se le atribuye al sector industrial 2/ en la mayoría de los planes, al sector exportador en general 3/ en algunos casos y, ocasionalmente, al sector agropecuario. 4/

1/ Una de las excepciones más importantes es el caso de Chile, donde la estrategia no implica tal identificación de sectores "de punta" y deja al mercado que determine los ritmos diferenciales, si los hay, de desarrollo sectorial.

2/ Los países más enfáticos en su definición del sector industrial como "sector de punta" en el proceso de desarrollo son Brasil, Bolivia y Venezuela.

3/ Especialmente, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, Panamá, Costa Rica y Honduras.

4/ En Guatemala y El Salvador.

/Los países

Los países que plantean su desarrollo a partir del crecimiento industrial fomentan ante todo la expansión del mercado mediante las exportaciones y de la integración vertical del sector; ocasionalmente, se ocupan también de las etapas aún no agotadas en el proceso de sustitución de importaciones. En este sentido, como se observa en el Cuadro V, los países con sectores industriales de mayor tamaño relativo y mayor grado de integración promueven el crecimiento de este sector a partir de industrias de base (petroquímica y electrónica) y de bienes de capital (metalmecánica), mientras que los países con un sector industrial más pequeño 1/ enfatizan el crecimiento de la producción de bienes de consumo en aquellas ramas en que el proceso de sustitución de importaciones se encuentra en sus fases iniciales. En ambos casos, la producción industrial se trata de destinar tanto al mercado externo como al interno y el rápido crecimiento industrial se considera fundamental para la acumulación de excedentes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de otros sectores prioritarios, así como la mayor utilización de los recursos del país.

La estrategia que se basa en un "sector de punta" exportador comparte el enfoque de basar la acumulación de excedentes en la acción de sectores altamente productivos que permitan la reinversión en otros sectores prioritarios desde el punto de vista de las necesidades básicas de la población, de la generación de empleos o de la distribución personal y regional del ingreso. En la mayoría de los casos se considera que la diversificación de las exportaciones es condición necesaria para su crecimiento, vistas las limitaciones existentes para la colocación de ciertos rubros tradicionales. 2/

1/ Bolivia, Paraguay, Panamá. Es también el caso de Venezuela, aunque aquí el factor determinante del perfil productivo es la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

2/ La diversificación de las exportaciones también contribuye directamente al logro de otros objetivos, tales como el mayor aprovechamiento de los recursos, la diversificación del aparato productivo global y sectorial y la mejor distribución del ingreso regional.

/Esa diversificación

Esa diversificación se plantea tanto para las exportaciones agrarias como para las industriales, haciendo énfasis en la promoción de las exportaciones agroindustriales. Al sector industrial se le asigna el rol de continuar la sustitución de importaciones, especialmente cuando ese proceso no está muy avanzado. Se trata, por lo tanto, de una apertura selectiva a la economía mundial: una asignación de recursos que ahorra divisas mediante la producción sustitutiva y las genera a través de las exportaciones, aprovechando las ventajas comparativas. 1/

Finalmente, el desarrollo rural como "pieza central" de la estrategia de desarrollo propone superar los problemas de baja productividad y desempleo agrícola, apoyando al mismo tiempo la expansión de la industria y del mercado interno, mediante cambios en la tenencia de la tierra y la mejora tecnológica en el campo. 2/ Si bien este tipo de estrategia no es tan aperturista como la anterior, no deja de tener en cuenta la importancia del sector externo para incrementar las exportaciones agrícolas, y de sustituir importaciones. Este enfoque no ha sido exclusivo de los países con un mayor peso relativo del sector agrícola, sino que ha sido adoptado también por varios de los países con sectores industriales relativamente consolidados. 3/ El planteamiento de esta estrategia generalmente logra integrar mejor los aspectos productivos, distributivos y regionales del desarrollo, favoreciendo un uso más intensivo de los recursos del país.

1/ Los planes de Panamá, Costa Rica y Honduras presentan un énfasis más claro en este sentido.

2/ Esta afirmación es válida para Guatemala y El Salvador. Más adelante se presenta una caracterización más detallada de la estrategia de desarrollo agrícola en la región.

3/ Ejemplos, Colombia y Perú.

/Entre las

Entre las estrategias que privilegian al sector rural, deben distinguirse aquéllas en que la razón principal está en el deseo de atacar en forma directa problemas de distribución del ingreso y pobreza absoluta radicados en el sector, como en los casos de Perú, Ecuador y, en cierta medida, Costa Rica.

v) Grados relativamente mayores o menores de apertura al exterior

Este elemento define la estrategia en la medida en que una mayor apertura al exterior implica un cambio en el perfil productivo global: 1/ los sectores productivos más competitivos y eficientes en el mercado internacional y los grupos sociales vinculados a sus procesos de producción y comercialización obtienen una mayor participación en el ingreso. Por otra parte, los sectores con una baja elasticidad de la demanda, o cuya producción no es suficientemente competitiva tienden a perder su participación relativa en el ingreso y a ser reemplazados por importaciones.

Si bien el tema ha sido ya abordado al tratar los "sectores de punta", cabe reiterar que el carácter aperturista de las estrategias se pone de relieve al observar su énfasis en la promoción de las exportaciones. Como se observa en el Cuadro V, algunos países 2/ enfatizan la promoción de las exportaciones agroindustriales, mientras que otros le dan especial importancia a las exportaciones primarias, 3/ o a las manufacturas, 4/ o a las exportaciones en general. 5/

1/ Vía cambios en los precios relativos y en el patrón de consumo de los bienes y servicios.

2/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala.

3/ Argentina, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Honduras.

4/ Bolivia, Ecuador, Costa Rica.

5/ Colombia, Panamá, Venezuela y República Dominicana.

/El aumento

El aumento y diversificación de las exportaciones se plantea no sólo como mecanismo de acumulación, utilización de recursos y captación de divisas, sino como medio de redistribuir el ingreso y superar los obstáculos que la estrechez del mercado interno impone al crecimiento de la economía.

En este sentido, es importante anotar que la mayor apertura que se observa en cuanto a la promoción de las exportaciones va acompañada en general por la apertura de las importaciones ya que, como se observa en el Cuadro V, los criterios de asignación de recursos que se mencionan en la mayoría de los casos son los de eficiencia y competitividad en el mercado internacional. Se observa, sin embargo, una diferencia de grado: mientras algunos países enfatizan una estrategia de apertura selectiva de las importaciones con el fin de continuar sus procesos de sustitución en algunas ramas de la industria, otros plantean una tendencia hacia la liberalización total para que sean los precios relativos internacionales los que determinen el patrón de producción interno. 1/

c) Una tipología de las estrategias

A partir del análisis anterior, los países pueden agruparse según el grado de coincidencia que presenten en los elementos determinantes de la estrategia: en primer lugar, se observa que Argentina, Chile y Uruguay son relativamente poco explícitos en cuanto a sectores prioritarios, dejando al mercado la tarea de determinar el mayor crecimiento relativo de algunos sectores o áreas de la producción. Su grado de apertura en cuanto a las exportaciones e importaciones es elevado y la función indicativa del Estado respecto del sector privado le resta capacidad para contrarrestar los efectos de la apertura sobre la distribución funcional y/o regional del ingreso. En estas estrategias son los

1/ Uruguay, Chile y Argentina (actualmente) se destacan en este aspecto.

/criterios de

criterios de competitividad y eficiencia los que determinan la asignación de recursos en todos los sectores productivos y sociales y, por lo tanto, se los puede mencionar como estrategias correspondientes a los proyectos nacionales identificados en el Capítulo I como de "libre mercado" y que llevan al estilo 1 de planificación.

En segundo lugar, un grupo relativamente numeroso de países 1/ es explícito en la definición del sector o sectores prioritarios. Su grado de apertura tiende a crecer, manteniendo limitaciones respecto a las importaciones, de acuerdo a criterios de crecimiento o distribución fijados en el Plan. En estos países, el Estado tiene un rol importante en la determinación del perfil productivo, sea mediante incentivos, sea a través de la participación directa y en la implementación de reformas institucionales y políticas tendientes a redistribuir el ingreso y favorecer el desarrollo de los sectores productivos y sociales marginados. En este sentido, el Estado tiene la capacidad de contrarrestar los efectos que la mayor apertura al exterior tenga sobre algunas áreas de la producción y sobre grupos sociales vinculados a ellas. Dado este carácter del Estado y su impacto en la economía pueden identificarse tales estrategias como pertenecientes a los proyectos nacionales "de mercado reformado" y conducentes a la adopción del estilo 2 de planificación.

Un tercer grupo de países 2/ es menos explícito en cuanto a la definición de sectores prioritarios, ya que la estrategia contempla el desarrollo integral y equilibrado de toda la economía. En este

---

1/ Especialmente: Colombia, Bolivia, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.

2/ Ecuador, Perú, Panamá, Jamaica, Brasil (en su III Plan).

/caso, el

caso, el nivel y composición de las exportaciones e importaciones se considera función de las necesidades que el crecimiento, el consumo básico de la población y la disponibilidad interna de recursos impongan al país. La función del Estado en el proceso se da no sólo en la formulación de políticas y en la implementación de reformas estructurales más o menos profundas, sino mediante su participación progresiva en las áreas prioritarias de la economía. Dadas las características de la función estatal y el impacto de este tipo de estrategia puede caracterizársela como correspondiendo al proyecto de "mercado regulado" y coherente con el estilo 3 de planificación.

La estrategia cubana constituye una categoría en sí misma debido, fundamentalmente, al rol imperativo del Estado en lo que se refiere a la elaboración y cumplimiento de los lineamientos de la estrategia. De la misma manera, la tendencia a la estatización de los medios de producción, los principios que rigen la gestión de las empresas en todas las áreas de la producción y comercialización, y las características del sistema de finanzas socialistas como instrumento básico para la distribución del ingreso, le confieren a la estrategia de desarrollo cubana un carácter singular dentro de la región y, por la misma razón llevan a la adopción de un estilo de planificación no compartido por otros países, a saber, el estilo 4.

Esta caracterización de las estrategias globales de desarrollo, sin embargo, no pretende ser exhaustiva, ya que algunos países 1/ se encuentran en períodos de transición sociopolítica que afectan la concepción de la planificación, el rol del Estado y el papel

1/ Especialmente Nicaragua.

/que se

que se asigna a los aspectos distributivos y al crecimiento en el proceso de desarrollo. Otros 1/ no han sido considerados, a pesar de la importancia y desarrollo de sus procesos de planificación, debido a que no han tenido planes globales durante la década.

d) Las formulaciones globales de políticas contenidas en los planes

Las proposiciones de políticas que se presentan en los planes se concentran en el logro de las metas de crecimiento y diversificación del perfil productivo sectorial, mediante una diversidad de instrumentos monetarios, fiscales y del sector externo. 2/ Sin embargo, no siempre resultan fácilmente identificables, desde el punto de vista, las áreas productivas cuya inmediata dinamización se procura mediante incentivos económicos. Esto se debe no solamente a que con frecuencia se mencionan como prioritarias casi todas las áreas de la producción sino que las medidas de política se mencionan con poca especificidad respecto de los instrumentos a utilizar, los órganos encargados de manejarlos y los diferentes enfoques de cada política en relación a subsectores o áreas de la producción. La mayoría de las proposiciones constituyen orientaciones generales cuya operacionalización está sujeta a una gran variedad de interpretaciones. 3/

1/ México.

2/ Los aspectos distributivos encuentran muy poco apoyo en la formulación de políticas, aún en aquellos planes cuyo diagnóstico y estrategia les concede gran importancia.

3/ El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 del Ecuador y el Plan Quinquenal 1976-1980 de Bolivia son excepcionales por el grado de especificidad de las políticas, instrumentos y organismos encargados de ejecutarlos.

/El planteamiento

El planteamiento de las políticas de desarrollo está sustentado en la formulación de un conjunto de proyectos de inversión pública, cuya identificación se basa en indicaciones más o menos precisas, a partir de los objetivos mismos de la estrategia, del conocimiento de los recursos existentes y de las características de los respectivos mercados. A estas indicaciones, se adicionan las que resultan de la propia existencia de proyectos de desarrollo cuyo estudio se encuentra en diferentes etapas de avance, desde el enunciado de oportunidades de inversión hasta el de estudios de factibilidad o proyectos evaluados.

Los planes presentan por lo general un listado, más o menos detallado, de los programas de inversión pública por sectores productivos y sociales, así como de subsectores y ramas específicas de la actividad económica, determinando el monto total de la inversión. En algunos casos se mencionan los beneficios globales que se obtendrán en términos de aumento de la producción, de los servicios o de los recursos disponibles.

La composición de la inversión global que se presenta, así como la descripción más detallada de los programas y proyectos, permite aseverar que son los grandes proyectos, considerados básicos para el desarrollo del país y fundados en el aprovechamiento de los recursos naturales (tales como programas de infraestructura y comunicaciones y riego), los que captan la mayor parte de la inversión pública. Los proyectos conducentes al aumento de la productividad y a la expansión y diversificación productivas para la exportación y para el mercado interno son menos frecuentes, aunque los países que postulan estrategias centradas en el desarrollo rural asignan montos de inversión relativamente importantes y determinados, que incluyen proyectos de reforma agraria e inducción tecnológica en el campo. Finalmente, los sectores de vivienda, salud y educación cuentan con un conjunto de proyectos cuyo monto de inversión total es, en la mayoría de los casos, relativamente menor.

/Por lo

Por lo regular, no se hace mención de los criterios que determinan la composición de la inversión por sectores de la producción o por programas y proyectos y, por lo tanto, resulta difícil establecer su coherencia con los objetivos y con las metas de la estrategia. Normalmente, los programas de inversión se presentan sin hacer explícita una secuencia en su implementación y sin referencias a su vinculación y complementariedad buscando economías externas o economías de escala. Tampoco se especifica el estado de avance en la preparación de los respectivos proyectos, o en su ejecución, en caso de inversiones ya iniciadas. 1/ Por esta razón, es difícil emitir juicios detallados acerca del número y la naturaleza de los proyectos vigentes durante el período de cada plan.

En cambio, los recursos totales destinados a financiar los niveles de inversión pública que se mencionan son calculados teniendo en cuenta los cambios esperados en el nivel y composición del PIB global, el valor de las exportaciones y el financiamiento externo, así como las proyecciones del gasto público, variables todas éstas que aparecen debidamente detalladas en los planes. 2/

1/ Los planes del Perú mencionan los proyectos en estudio de preinversión como categoría especial y el Plan de El Salvador es excepcional en el detalle acerca del estado de los programas y proyectos de inversión pública y sus fuentes de financiamiento.

2/ La importancia del financiamiento público en los programas que reciben ayuda es más alta de lo que pueden sugerir las cifras, ya que el financiamiento externo está supeditado a la capacidad del Estado para contribuir con los fondos de contrapartida y a su capacidad operativa para ejecutar los respectivos proyectos.

/4. La estrategia

4. La estrategia de desarrollo sectorial

La estrategia de desarrollo de los sectores o subsectores más importantes de la economía se plantea a partir del diagnóstico de los principales problemas del sector o subsector y está sustentada en medidas de política y en programas y proyectos de inversión pública. La agricultura y la industria casi siempre se consideran objeto de estrategias de desarrollo en este sentido, aunque los sectores y subsectores sociales así como los sectores de recursos naturales y energía son con frecuencia objeto de un tratamiento similar.

a) El sector agrícola

En todos los planes se asigna a la agricultura un rol importante dentro de la estrategia como generador de empleo, de recursos financieros y de divisas y se la considera factor importante de la estabilidad interna de precios, mediante una adecuada oferta de alimentos y materias primas. Sin embargo, los programas que se proponen para el sector varían de acuerdo a la estrategia global y al peso que en ella tengan los aspectos distributivos y de cambio estructural.

En este sentido, la estrategia agrícola puede caracterizarse en términos de tres tendencias más o menos identificables: la primera se da en aquellos países 1/ en los cuales la agricultura juega un papel fundamental en la expansión de las exportaciones; la segunda, en los que se enfatizan los aspectos de equilibrio intersectorial en el proceso de desarrollo 2/ y, por lo tanto,

---

1/ Colombia, Chile, Brasil, Venezuela.

2/ Bolivia, Honduras, Costa Rica, Panamá, Guatemala, El Salvador, República Dominicana.

/se concede

se concede a la agricultura un rol importante en el mejoramiento de la distribución del ingreso, en la generación de empleo y en la mejor utilización de los recursos; y la tercera, en países 1/ que plantean la integración del aparato productivo y los cambios estructurales como condición necesaria del desarrollo y que, por lo tanto, proceden a remover estos cuellos de botella en la agricultura, mediante la reforma de la tenencia de la tierra y de las modalidades de producción y comercialización.

En el primer grupo, la estrategia se concentra en el aumento de la tasa de crecimiento del sector y en la diversificación de la producción dando mayor peso relativo de los rubros exportables. La estrategia se concentra en la modernización del sector mediante la creación y fomento de empresas modernas agroindustriales, dando a la pequeña y mediana agricultura un apoyo relativamente menor en términos de recursos y asistencia técnica. 2/

Esta estrategia se caracteriza por la ausencia de cambios estructurales y por el apoyo de las áreas y unidades que tienen un mayor potencial económico. El sector privado y por lo tanto los mecanismos del mercado juegan un papel preponderante en la elección de técnicas y en el patrón y destino de la producción, mediante la apertura de tierras 3/ y la respuesta a incentivos fiscales y monetarios.

1/ Ecuador y Perú.

2/ Este es el caso de Colombia, Venezuela y Chile, aunque en el primero el apoyo a la pequeña producción en las áreas andinas es relativamente importante y se promueve a través del Plan de Desarrollo Rural integrado.

3/ Es notorio el caso de Brasil.

/En el

En el segundo grupo, la estrategia busca que la agricultura contribuya a un desarrollo equilibrado de la economía en general, aumentando la producción y la productividad de la pequeña y mediana empresa agrícola, a fin de elevar los ingresos campesinos, disminuir el ritmo de migración rural-urbana y apoyar el crecimiento industrial a través de un mercado interno más amplio y de una oferta más elástica de alimentos. 1/ Se promueve simultáneamente el desarrollo de empresas modernas en la producción de cultivos agroindustriales exportables.

El Estado juega en esta estrategia un papel relativamente importante, debido a su intervención en la apertura y reasignación de tierras y en el fomento de transformaciones estructurales graduales, tales como la creación de formas asociativas de producción y comercialización. 2/ El rol del Estado en el cambio de la estructura de tenencia, sin embargo, se limita a las tierras inutilizadas o ya en poder de los organismos de reforma agraria. La implementación de las medidas de fomento, por su parte, implica una orientación del gasto público hacia la construcción de obras de riego, caminos y servicios sociales, así como a la investigación, producción y adaptación de insumos modernos, tales como fertlizantes y semillas mejoradas.

En el tercer grupo, se plantea un desarrollo económico integral y equilibrado pero, en la medida que los niveles de producción y productividad en la agricultura se interpretan como resultado de características estructurales de la propiedad, de la relación

---

1/ En algunos países, como Guatemala y El Salvador, estas políticas de desarrollo rural tienen prioridad sobre las políticas de desarrollo industrial.

2/ Este aspecto es particularmente importante en la estrategia de los planes de Guatemala y Costa Rica.

agricultura-industria prevaleciente y del comercio exterior, se procede a remover estos cuellos de botella mediante reformas. Se apunta simultáneamente al aumento de la producción y del empleo agrícola, a la expansión del mercado interno para bienes de consumo agrícolas e industriales y a la integración económica y política del país. El rol del Estado es crucial, así como la importancia de los aspectos distributivos. El objetivo fundamental es aumentar los ingresos campesinos, mediante la redistribución de la tierra y la formación de unidades asociativas de producción y comercialización, tanto de alimentos como de productos agroindustriales, con el apoyo y participación del Estado. Los objetivos de integración política y cultural del campesinado son un complemento de los objetivos económicos en esta estrategia.

b) La estrategia industrial

En general, se puede señalar que los planes de la década manifiestan un alejamiento del concepto de industrialización por sustitución de importaciones. Se argumenta que esta estrategia sería ineficiente en cuanto a asignar adecuadamente los recursos y que ha demostrado baja capacidad para generar empleo, desarticulación respecto al sector primario y falta de orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas.

En este sentido, la mayoría de los planes postulan una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a fin de poder competir en el mercado internacional, logrando tasas más rápidas de crecimiento y generando divisas.

Se asigna así al mercado externo un rol importante en el crecimiento industrial y en la determinación de su perfil productivo a través de los mecanismos de la competencia y de las ventajas comparativas. Sin embargo, algunos países concentran en el crecimiento

/industrial, 1/ siendo

industrial, 1/ siendo el sector privado responsable de la eficiente asignación de los recursos y de la debida integración vertical del sector, contando con el apoyo estatal en la construcción de industrias de base y bienes de capital 2/ que le den mayor autonomía y competividad al proceso. La política de fomento da prioridad a las industrias que producen rubros exportables y a la desconcentración geográfica, considerando criterios regionales del desarrollo.

Otro grupo de países que también enfatiza el crecimiento y la eficiencia como prioridades del desarrollo industrial, manifiesta cierta preocupación por la generación de empleo 3/ anunciando que la estrategia industrial se basa en el apoyo a las industrias eficientes, que utilicen recursos nacionales y que generen empleo. En este sentido, la pequeña y mediana industria, así como la agroindustria reciben apoyo especial del Estado. Este enfoque fomenta la expansión del mercado interno, promoviendo la adopción de técnicas intensivas en mano de obra y de un perfil productivo que utilice más trabajo.

Los planes que aceptan esta estrategia industrial, sin embargo, no mencionan los instrumentos de política fiscal o monetaria a utilizarse para inducir al sector privado a alterar sus técnicas de producción. Tampoco mencionan políticas tendientes a seleccionar la inversión extranjera según los criterios antes mencionados.

1/ Es el caso de Brasil, Bolivia y Venezuela.

2/ En los países con un sector industrial más desarrollado.

3/ Colombia, Panamá y Costa Rica.

/De igual

De igual manera, algunos países 1/ plantean la estrategia de desarrollo industrial enfatizando el perfil productivo, además de la eficiencia y el ritmo de crecimiento de la producción. Por ejemplo, los países que cuentan con un sector industrial relativamente poco desarrollado plantean la producción sustitutiva de bienes de consumo que están siendo importados y en algunos casos ponen énfasis en la producción de bienes de consumo que satisfagan las necesidades básicas de la población, 2/ mientras que si cuentan con un aparato industrial más desarrollado plantean la necesidad de crear un sector de bienes de capital y de industrias de base, a fin de reducir la dependencia externa. 3/

En el caso de estos países, sin embargo, los planes no explicitan los mecanismos a través de los cuales se inducirá al sector privado a alterar la composición del producto, ni las prioridades en términos de ramas específicas de la producción, ni las medidas redistributivas del ingreso que expandirán al mercado interno de bienes de consumo básico.

Como en el caso del sector agrícola, la estrategia para el sector industrial carece de la descripción necesaria acerca de los mecanismos de transferencia de recursos a nivel intersectorial o de integración vertical de las industrias que se promueven. Las medidas de política son, por lo general, menos detalladas respecto a su alcance y operacionalización que en el sector agrícola y se concentran en el fomento a través de instrumentos fiscales y monetarios.

1/ Bolivia, Ecuador, Venezuela, Panamá, Guatemala, Honduras y El Salvador.

2/ Venezuela, Ecuador, El Salvador.

3/ Colombia, Perú.

/5. La estrategia

5. La estrategia de desarrollo regional

La mayoría de los planes de la región señalan que las distorsiones en las formas prevalecientes de ocupación y utilización del espacio han resultado de la tendencia del actual estilo de desarrollo a concentrar las actividades económicas en espacios relativamente reducidos. En ausencia de una intervención estatal sistemática, la población y los recursos productivos se reparten en el espacio en forma inadecuada, creando problemas de mala utilización de recursos en algunos casos, y deterioro del ambiente en otros.

La estrategia de desarrollo que se propone en el ámbito físico y espacial implica la adopción de nuevos modelos de localización, especialmente de la industria, 1/ nuevos patrones de urbanización, un nuevo contenido del desarrollo 2/ y la integración económica del país, mediante la construcción de infraestructura 3/ y la redistribución de los recursos físicos y financieros hacia nuevos polos de desarrollo.

En algunos planes se presenta una regionalización que sirve de base a la implementación de planes locales a partir de los criterios anteriores, 4/ mientras que en otros se recomienda la continuación de los estudios que conduzcan a tal regionalización. 5/ Sin embargo, están prácticamente ausentes las medidas de política tendientes a ejercer un control institucional de los nuevos valores creados, sobre todo, a nivel de renta de la tierra tanto rural como urbana.

1/ Brasil y Perú.

2/ Panamá, Bolivia, Colombia y Costa Rica.

3/ Colombia (1979-1982).

4/ Perú, Brasil, Venezuela y República Dominicana.

5/ Ecuador y Costa Rica.

/6. Los planes

6. Los planes de corto plazo

a) Objetivo de los planes de corto plazo

La formulación permanente de planes operativos apunta a reconciliar, en el largo plazo, objetivos de cambio estructural y desarrollo con otros que, como los de estabilidad de precios, equilibrio de la balanza de pagos, etc., tienden a dominar las preocupaciones de corto plazo.

Algunos países 1/ han adoptado la modalidad de planes de inversión móviles - bienales o trienales - para el sector público, tendientes a determinar según decisiones adoptadas corrientemente, la asignación de fondos públicos en el período del plan. 2/ Otros países, 3/ sin embargo, han aplicado una concepción global de la planificación operativa con la formulación de planes anuales que incluyen las actividades del sector privado. En el análisis que sigue se enfatizarán los planes operativos globales.

Los planes operativos vigentes durante la década fueron formulados por las Secretarías de Planificación de los países con el fin de controlar y evaluar los resultados de la implementación de los planes de mediano plazo. Los problemas fundamentales que consideran son: la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas por el plan de mediano plazo, el diagnóstico de la coyuntura económica y la adaptación de la trayectoria y metas propuestas por el plan de mediano plazo, a la luz de los resultados obtenidos y de las circunstancias económicas prevalecientes. Su labor de control y evaluación

---

1/ Brasil, Guatemala, Jamaica.

2/ El método que se emplea es el de la actualización anual, de tal manera que siempre hay un plan de inversiones públicas que tiene una perspectiva de dos o tres años.

3/ Bolivia, Perú, Honduras, El Salvador, Panamá y Haití.

/se centra

se centra tanto en las principales variables agregadas, tales como las del sector externo, como en las sectoriales, de acuerdo a la clasificación utilizada en el plan de mediano plazo respectivo. También controlan y evalúan la implementación del plan de mediano plazo a nivel regional y el avance de los proyectos de inversión.

Su dimensión temporal-anual 1/ corresponde a la de los planes y presupuestos públicos en los cuales deben incorporarse las medidas o actividades para su debida ejecución.

b) Análisis coyuntural

En los planes operativos, el diagnóstico busca, por un lado, evaluar el grado de cumplimiento de las metas de mediano plazo y, por otro, analizar la situación coyuntural. 2/ Esta doble evaluación tiene por objeto observar, no solamente el comportamiento de las variables claves en el proceso de desarrollo sino, también, prever sus desviaciones respecto a las hipótesis y proyecciones contenidas en el plan de mediano plazo.

Los resultados de la gestión económica en relación a las metas de mediano plazo se evalúan analizando la balanza de pagos, el tipo de cambio, la tasa de inflación y el crecimiento de la emisión monetaria. 3/ El comportamiento de las variables físicas (producción, inversión,cconsumo) se presenta en términos absolutos, sin establecer comparaciones con las metas fijadas, a nivel global, sectorial o regional, ni mencionar su cumplimiento con respecto a las prioridades establecidas a mediano plazo.

1/ Con excepción del Plan Nacional de Desarrollo 1977-1978 del Perú que se formula para dicho bienio.

2/ Por ejemplo, la situación actual y el futuro inmediato, en el sentido de un período menor de un año.

3/ En los planes operativos de Bolivia (1977 y 1978), Perú (1978-1979) y Haití (1978).

/En el

En el análisis de la situación coyuntural, se investiga el comportamiento de los precios, desagregados por sectores, 1/ de la demanda final (consumo, inversiones, exportaciones); de la oferta (producción, importaciones); de la estructura de las cuentas de ahorro e inversión, es decir, de la participación del ahorro público y del ahorro privado, a nivel de familias, empresas e instituciones financieras; y de la situación de liquidez del sector público, incluidas las empresas públicas. La posición de los bancos e instituciones financieras, en cuanto a su participación en la creación de liquidez (reservas totales, proporción de excedentes con respecto a los márgenes legales, créditos solicitados y concedidos) y el destino de los fondos, no se presenta en ningún caso. 2/ Tampoco se presenta la situación de liquidez y financiamiento de las ramas de la actividad privada.

Las relaciones existentes entre el comportamiento de las variables monetario-financieras y el comportamiento de las variables reales solamente se analizan a nivel del sector externo, donde el crecimiento de las exportaciones, las importaciones y el flujo de capitales se observa a la luz de los cambios en los precios y de la política cambiaria, monetaria, crediticia, etc. 3/

c) Estrategias de desarrollo a corto plazo

Los criterios para la toma de decisiones frente a diferentes alternativas de acción en el corto plazo están contenidos sólo de modo implícito en los planes de mediano plazo. Se hace referencia

---

1/ No se presenta el comportamiento de los salarios.

2/ Esta información podría arrojar luz sobre la situación de liquidez de los demás agentes económicos.

3/ Estas relaciones entre las variables físicas y financieras también se mencionan en el análisis del impacto del sector público en la economía que realiza el Plan Operativo 1978 en Bolivia.

/a la

a la naturaleza y al ritmo de aplicación de las medidas antiinflacionarias; al volumen global de ahorro que la economía debe alcanzar en relación con las metas de inversión; a la composición del ahorro interno por sectores (familias, empresas, instituciones financieras) y al origen del financiamiento de las metas de inversión, por lo menos según áreas o variables estratégicas.

Generalmente, en los planes de mediano plazo, el análisis se centra en las variables físicas del desarrollo, bajo el supuesto de precios constantes. Sin embargo, algunos planes les relacionan con las financieras 1/ o desagregan las metas de inversión pública y de gastos de gobierno proyectando con cierto detalle sus fuentes de financiamiento 2/ o analizan la forma en que los instrumentos de la política financiera pueden canalizar el ahorro. 3/ Con la inclusión de criterios financieros, los planes de mediano plazo contribuyen a la mayor facilidad y eficiencia en la formulación de los planes operativos.

Las metas específicas a lograr durante el período de vigencia del plan operativo se presentan en términos del "Presupuesto Económico Nacional", visión global y de síntesis de las transacciones a realizarse en la economía durante el año que se programa complementada con

---

1/ El caso más frecuente es el del diagnóstico y estrategia referente a la inflación que se aprecia en los planes de Brasil, Perú y Chile.

2/ El desconocimiento y escaso control que existe sobre la inversión privada obstaculiza la posibilidad de desagregación en este aspecto, así como el análisis de las fuentes de financiamiento del sector privado. Sin embargo, el plan de Venezuela presenta desagregadas las metas de inversión industrial y el plan de Honduras incluye proyecciones de las fuentes de financiamiento del sector privado (a nivel de ahorro de familias y empresas).

3/ Este es el caso de los planes de Ecuador y Colombia (1975-1978) los cuales formulan recomendaciones concretas relativas al comportamiento de la banca privada, destacando la amportancia del crédito y fijando criterios específicos para su otorgamiento.

/las proyecciones

las proyecciones de crecimiento del índice de precios, desagregado por sectores. Las variables para las cuales se fijan metas son, por lo tanto, la tasa de crecimiento de la oferta global (PIB, global y sectorial, importaciones), de las demandas finales (consumo privado y público, inversión bruta global y sectorial y exportaciones), la deuda externa, los índices de precios interno y externo y la tasa de cambio. También se presentan metas de empleo globales y sectoriales. 1/

Las metas específicas para las variables macroeconómicas globales están sustentadas por la formulación de medidas globales, sectoriales, regionales y multisectoriales, así como por el programa de inversiones públicas, o bajo control parcial del Estado, 2/ desagregando a nivel de programas y proyectos sectoriales y regionales cuya fuente de financiamiento (inversión pública programada, tesoro público, ingresos propios, crédito interno y crédito externo) y grado de avance se detallan. El monto total disponible para financiar los programas se relacionan con las estimaciones elaboradas en el plan de mediano plazo, explicando el sentido de las variaciones y las fuentes de financiamiento (público, privado, externo) afectadas. 3/ Sin embargo, en muchos casos no se discuten las variaciones que esto implica para la composición de la inversión y las prioridades que el plan de mediano plazo le concede a ciertos sectores productivos o sociales. A veces tampoco se presentan las medidas, regulaciones e instrumentos que se utilizarán para cada sector de la economía, teniendo en cuenta las posibilidades concretas que surgen de la coyuntura económica en cuanto a medidas específicas para un sector o para algunas de las unidades que lo integran.

1/ En el plan operativo 1977 de Bolivia se presentan dos conjuntos alternativos de metas según dos hipótesis sobre la productividad de los proyectos de inversión.

2/ En el caso de los sectores de propiedad social y propiedad privada reformada en el Perú.

3/ La inversión no pública se presenta a nivel agregado, como porcentaje del total.

/Un complemento

Un complemento del Programa de Inversiones Públicas que aparece en los planes es el Programa Monetario-Financiero que incluye el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno y el Programa Monetario. Estos tienen por objeto garantizar el nivel de estabilidad monetaria propuesto en las metas, mediante el control del déficit fiscal, de la emisión monetaria y del crédito, garantizando al mismo tiempo, la movilización de los recursos del sistema bancario necesarios para alcanzar las metas de crecimiento del plan.

Las diversas experiencias en planificación operativa utilizan en una u otra forma instrumentos básicos del plan anual tales como: el Presupuesto Económico Nacional, el Presupuesto Monetario Financiero, el Presupuesto del Sector Externo, el Presupuesto del Sector Público, los Planes Operativos Sectoriales y Regionales, los Presupuestos de Recursos Humanos y Materiales.

En relación a los estilos de planificación a que hace referencia el Capítulo I, se puede señalar que en los países del estilo 1 se ha realizado un importante progreso en la utilización de instrumentos de previsión y compatibilización de corto plazo y de enfrentamiento de la coyuntura. En los países de los estilos 2 y 3, los planes operativos han dado especial importancia a la programación de los recursos públicos para racionalizar la acción del Estado en el cumplimiento de objetivos y metas de mediano y largo plazo (ejecución de programas y proyectos de inversión pública). En el estilo 4 el plan operativo es básicamente el instrumento de ejecución y control del plan de la economía nacional.

/7. Experiencias en

7. Experiencias en presupuesto por programas 1/

A mediados de la década de los 50 se iniciaron en América Latina experiencias para la aplicación del presupuesto por programas. En 1959, el Gobierno de Colombia, con el apoyo de agencias especializadas de Naciones Unidas, inició su implantación en la administración fiscal nacional. En los dos decenios transcurridos desde esa fecha, casi todos los países de América Latina han realizado transformaciones en sus sistemas presupuestarios para racionalizar la acción del sector público de manera de cumplir en mejor forma los objetivos y metas del desarrollo.

Sin sobreestimar los resultados obtenidos, se puede afirmar que el presupuesto por programas ha producido un progreso sustantivo en la planificación. En efecto se ha logrado:

- Un mayor conocimiento de la acción del sector público
- Un mejoramiento en la programación del sector público
- Un mejoramiento de los propios sistemas de planificación
- Un mejor conocimiento del nivel y composición de los ingresos y gastos públicos y de sus efectos en la economía
- Una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos
- Significativos avances en los sistemas de gestión del sector público
- Mejoramiento en los sistemas de información, control y evaluación
- Capacitación de una importante masa de técnicos y funcionarios.

1/ Esta parte está basada en los antecedentes proporcionados por los gobiernos, por los organismos especializados de las Naciones Unidas y por el Seminario Interamericano de Presupuesto Público, organizado con el auspicio de la Organización de Estados Americanos y la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. ILPES participa en el desarrollo de este seminario.

/Frente a

Frente a estos logros subsisten serios problemas en la implantación del presupuesto por programas. El más grave de ellos es su inadecuada vinculación e integración con los planes de desarrollo.

Uno de los propósitos principales de su implantación fue el que se constituyera en instrumento de programación, ejecución, control y evaluación de los planes de desarrollo. Se puede afirmar que conspiró contra este logro, por una parte, el grado de desarrollo de la planificación y, por otra, las rigideces de los sistemas presupuestarios y administrativos. En efecto, por un lado fue frecuente la implantación del presupuesto por programa sin el debido respaldo de un plan de mediano o corto plazo y, por el otro, existió un predominio de lo institucional sobre lo funcional al aplicarlo al sector público. En muchos casos se produjo un estancamiento en su implantación siendo abandonada en varias situaciones la aplicación de la técnica.

Sin embargo, a mediados de la década de los 70, varios gobiernos comenzaron a revitalizar el papel del presupuesto por programas como instrumento básico para la ejecución de planes y programas de desarrollo. En Brasil, a principios de 1974, la Secretaría de Planificación, considerando la necesidad de establecer un sistema de clasificación que proporcionase informaciones más amplias sobre las programaciones del Gobierno incluso para poner en práctica el proceso integrado de planificación, implantó la clasificación funcional programática del presupuesto.

En Venezuela se vienen desplegando esfuerzos para vincular en mejor forma el presupuesto con la planificación desde hace varios años. Los técnicos de ese país se han preocupado de hacer primar el enfoque sectorial del presupuesto como una forma de revitalizar la aplicación de la programación y de superar las dificultades surgidas por las rigideces de las estructuras institucionales, que en muchos casos se han constituido en un factor principal de estancamiento del presupuesto por programas.

/En Bolivia

En Bolivia se han realizado importantes progresos para "respaldar" al presupuesto con una base de planificación. El Decreto Ley 13.630 de junio de 1976, determina que se elaboren Planes Operativos bajo los lineamientos del Plan Quinquenal, como instrumento normativo de ejecución. Por este mismo Decreto se determina que los planes anuales operativos serán la base obligatoria para la preparación y elaboración del Presupuesto General de la Nación y de los Programas Monetarios y de Financiamiento Externo.

En Centroamérica también se están llevando a cabo trabajos de especial importancia para el perfeccionamiento del presupuesto por programas. En Guatemala se ha adoptado una completa clasificación sectorial con el objeto fundamental de ligar el presupuesto con el plan de desarrollo. En Honduras, la aplicación de los planes operativos ha impulsado una serie de transformaciones en el presupuesto y viceversa, predominando también un enfoque de tipo sectorial. En El Salvador se han realizado progresos simultáneos en la aplicación de planes operativos y en la formulación de planes de mediano plazo. En la etapa de formulación del último plan de desarrollo (1978-1982) se puso especial énfasis en la definición de programas estratégicos, para facilitar la traducción en planes operativos y presupuestos por programas de los objetivos y metas del desarrollo.

República Dominicana y Haití se encuentran aplicando el presupuesto por programas, lo que está condicionando positivamente la programación presupuestaria.

En México, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha estado desplegando una intensa actividad en la formulación de programas de mediano plazo para el sector público y de programas y presupuesto anuales.

En ambos instrumentos se establece que el carácter sectorial de la programación propiciará la congruencia entre las actividades del sector público como un todo, la asignación más apropiada de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno.

/Relacionando la

Relacionando la implantación del presupuesto por programas con los estilos de planificación se puede señalar que en los países del estilo 1 el acento se ha puesto en el control de programas de acción del sector público, dentro del criterio de subsidiariedad del Estado, para facilitar por una parte el funcionamiento del mercado, la acción tradicional del Estado y las acciones e inversiones en algunos sectores deprimidos, especialmente los sociales.

En los estilos 2 y 3 el presupuesto por programas se ha desarrollado para programar y ejecutar la acción del sector público en una doble función: expresión anual de los objetivos y metas de los planes de mediano y largo plazo y racionalización de la acción del Estado.

En el estilo 4 el presupuesto del sector público que aborda la casi totalidad de la acción de la economía y constituye en sí el plan anual de la economía nacional.

C. METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION DE PLANES

1. Los datos estadísticos

La formulación de planes de largo, mediano y corto plazo exige un conocimiento profundo, no solamente de los rasgos de la sociedad a la que se aspira, sino de la evolución histórica y estado actual de la sociedad cuya transformación se pretende. Este conocimiento requiere datos estadísticos coherentemente definidos, clasificados y vinculados que provean la información necesaria, no sólo en cuanto al volumen y naturaleza de los recursos físicos, humanos y financieros disponibles sino también a los factores que influyen en su utilización o reflejan su comportamiento. Esta información debe cubrir tanto el ámbito de los sectores productivos y sociales y de las unidades que los integran, como el ámbito de la economía en su conjunto y de áreas geográficas específicas. Debe cubrir un período de varios años y estar disponible en forma oportuna. Asimismo, debe ser comparable y suficientemente explícita en cuanto a la metodología que se siguió en su elaboración y en cuanto a sus limitaciones y alcance.

a) Indicadores y sus fuentes

La situación institucional, el carácter de los planes de desarrollo y la estructura de la economía determinan las necesidades de información estadística para el proceso de formulación de planes. En una situación socioeconómica dada, la elaboración de planes globales de largo y mediano plazo no presenta necesidades muy diferentes en cuanto a las variables o agentes económicos sobre los cuales se requiere información. La elaboración de planes de corto plazo, sin embargo, exige no solamente una periodicidad diferente en los datos, sino un mayor énfasis en los indicadores monetarios, financieros y del sector público.

/En la

En la medida que la formulación de planes de largo y mediano plazo busca establecer las disponibilidades de recursos físicos de la sociedad, su comportamiento en relación con las necesidades del desarrollo y su grado de utilización potencial, requiere el análisis sistemático de información básica sobre la actividad económica, sobre la población y su acceso al consumo de bienes y servicios y sobre el comportamiento de unidades microeconómicas aisladas o relacionadas en los procesos de producción, distribución y consumo. Además de información básica, la formulación de planes de largo y mediano plazo requiere el análisis de estadísticas más elaboradas, tales como números índices (de precios, productividades, etc.), coeficientes técnicos (de insumo-producto, etc.), estructurales y elasticidades. El diagnóstico y proyección del comportamiento sectorial exige datos sobre sectores específicos, tales como el sector externo y el sector público.

La elaboración de planes de corto plazo, por su parte, requiere de un flujo permanente de información estadística sobre un conjunto de indicadores de la actividad económica general, la producción y los precios, así como del sector financiero. Estos se refieren a la producción global y sectorial, movimiento comercial y grado de utilización de los recursos, entre las variables físicas, y de precios, ingresos, gastos, medios de pago y financiamiento entre las variables financieras.

La información estadística que utilizan las secretarías técnicas de planificación de los países proviene, en su mayor parte, de los Sistemas Nacionales de Estadística, organismos generalmente adscritos a los ministerios, a la Presidencia de la República 1/ o excepcionalmente a la Secretaría de Planificación. 2/

1/ Este es el caso de República Dominicana y Colombia.

2/ Brasil es el único país que cuenta con este arreglo institucional.

/Estas oficinas

Estas oficinas tienen como función recoger, sistematizar y evaluar información, tarea que realizan en los Censos de Población y Vivienda y en los Censos Económicos, así como en las encuestas por muestreo realizadas en los sectores de la actividad agropecuaria, industrial, construcción, comercio, etc. Realizan, además, encuestas de hogares a través de las cuales se analizan la distribución del ingreso, el consumo de bienes y servicios, los procesos de acumulación y las características de la ocupación a nivel de la familia. A corto plazo, las oficinas nacionales de estadística proveen información sobre precios e ingresos por sectores de la actividad económica, así como estadísticas sobre el flujo monetario y sus fuentes.

Otra fuente importante de información son los datos que reúnen las entidades públicas y privadas con fines administrativos. Estos datos proveen información sobre variables sociodemográficas, tributación, comercio exterior, etc. 1/

Los datos básicos reunidos, una vez definidos, evaluados y codificados, se presentan en forma sistemática dentro de marcos conceptuales más o menos definidos, tales como las cuentas nacionales, los indicadores sociales y los balances estadísticos de materiales y de recursos humanos y financieros. Para la agregación de variables en índices y coeficientes, la Oficina de Estadística utiliza criterios y modelos provenientes de otras fuentes.

b) Disponibilidad y confiabilidad de los datos

La disponibilidad de datos para la formulación y ejecución de los planes está determinada por la existencia de información básica acerca de los indicadores pertinentes, así como por las características de su cobertura, periodicidad y grado de detalle.

1/ En este sentido, la principal fuente de información es el Banco Central, cuyos informes proveen datos sobre el producto, el ingreso y las corrientes monetario-financieras.

/En este

En este sentido, se afirma que el acervo informático con que cuentan los países de la región es relativamente abundante, como resultado de los trabajos ejecutados para perfeccionar el funcionamiento institucional y para orientar el proceso de toma de decisiones, durante la década del 60.

Sin embargo, la información disponible está con frecuencia dirigida a servir los fines de las entidades que la elaboran 1/ o, es el resultado de una labor formal y de rutina sin una finalidad clara. Estas son razones que explican, al menos parcialmente, la ausencia de información sobre algunas magnitudes físicas o sobre algunos indicadores socioeconómicos a nivel regional. Esta ineficiencia en la asignación de recursos en la producción de estadísticas contribuye a explicar la ausencia relativa de datos en el sector agropecuario en donde, dada la dispersión de los productores y las características propias del proceso de producción, se hace necesario un esfuerzo relativamente mayor en términos de recursos humanos y financieros.

Por otra parte, la falta de información sobre variables tales como el ingreso, la propiedad de activos y las transacciones internas de las empresas transnacionales, pueden ser el resultado de rigideces de orden institucional y político, mientras que la falta de detalle de algunos indicadores pueda explicarse por la implementación de sistemas internacionales de información y estadística, sin la adaptación suficiente a las características y necesidades de los países.

En cuanto a la confiabilidad, las mayores debilidades del sistema están en la recolección y elaboración de estadísticas de base, lo cual compromete la calidad de los resultados de las cuentas nacionales y de la balanza de pagos, así como los indicadores de actividades de los sectores productivos y sociales. En este sentido, se afecta negativamente la consistencia de los datos, que es una característica fundamental del apoyo a las labores de planificación.

1/ Este es el caso, con frecuencia citado, del Banco Central y de los Ministerios.

/De hecho,

De hecho, los organismos de planificación reportan frecuentemente deficiencias del sistema de estadísticas que obstaculizan el proceso de formulación y ejecución de planes con señales inconsistentes sobre los fenómenos socioeconómicos. 1/

Los problemas de la recolección y elaboración de estadísticas de base reflejan no solamente la falta de recursos técnicos y humanos sino la falta de coherencia de los criterios según los cuales se definen los indicadores de las variables investigadas.

En cuanto a la periodicidad de la información, se cuenta en general con estadísticas anuales cuya metodología se estructuró en el clima de relativa estabilidad prevaleciente durante la década del sesenta. Por esta razón, existen dificultades para captar con rapidez y oportunidad alteraciones en el nivel de precios o de reflejar con prontitud el alcance y profundidad de los efectos de la política económica.

La oportunidad de la información, en particular, no es totalmente satisfactoria. El problema en este sentido radica en la carencia de soluciones intermedias que ofrezcan estadísticas provisionales, tan pronto como los organismos de planificación lo requieran para las etapas de formulación y evaluación.

Estos problemas de disponibilidad, confiabilidad y oportunidad de los datos se explican no solamente en términos del proceso de recolección y elaboración de estadísticas, sino también de aspectos institucionales globales que involucran tanto a los organismos de planificación como a los de estadística. Estos organismos, independientes en la mayoría de los países, se comunican a través del Ministerio en que está ubicada la Oficina de Estadística. Sus

---

1/ CORDIPLAN señala que "se dispone de pocas series históricas que alcancen diez años sin interrupciones, cifras erráticas que desconciertan las proyecciones, ausencia de adecuadas correlaciones, suficientemente actualizadas para fundamentar las hipótesis y las ecuaciones de cálculo, evidencias matemáticas de la poca confiabilidad de las fuentes estadísticas".

/relaciones están

relaciones están determinadas por las demandas de las oficinas de planificación con ocasión de la elaboración de planes. Lo esporádico de esta demanda ha impedido, en parte, la sistematización de una corriente continua de datos y la automatización del proceso, lo cual no solamente disminuiría los costos marginales de la información adicional que la Oficina de Estadística provee, sino que mejoraría la oportunidad de la misma. La organización de esta corriente continua de datos también resolvería el problema, a menudo citado por los organismos de planificación, de las fuentes alternativas y conflictivas de información sobre algunos indicadores, ya que su organización requeriría la integración de los datos disponibles, independientemente de sus fuentes, en un sistema único de definiciones y procedimientos de elaboración. La definición de las variables a investigar y de los indicadores correspondientes debería ser asimismo acordada conjuntamente por los organismos que producen la información y por aquéllos que la utilizan a fin de mejorar la eficiencia del sistema en su conjunto.

2. Los modelos

a) Propósitos

Con el propósito de analizar la coherencia, factibilidad y consecuencias de las distintas opciones de estrategia y política disponibles se construyen modelos formales, cualitativos y cuantitativos, que teniendo en cuenta las principales variables macroeconómicas, se apoyen en una interpretación global de la evolución de la economía y en una jerarquización de las principales variables explicativas, así como en la definición de las relaciones que es posible establecer entre ellas. De esta forma, es posible realizar proyecciones sistemáticas de las principales variables socioeconómicas, vincular los diferentes instrumentos operativos de política y arrojar luz sobre los costos relativos de diferentes combinaciones de metas y restricciones.

/En América

En América Latina, la utilización de modelos matemáticos como instrumento de apoyo a la formulación de planes durante la década del setenta no ha variado sustancialmente en comparación con la década anterior. La información obtenida directamente de los organismos de planificación permite afirmar que los modelos matemáticos utilizados en la mayoría de los países son bastante agregados y están casi siempre subordinados a la utilización de modelos conceptuales y procedimientos empíricos. 1/ Su utilización es más frecuente en la proyección de las variables macroeconómicas que se postulan como metas, que en el análisis del diagnóstico o de la estrategia de desarrollo adecuada a los objetivos globales, al potencial económico y a las preferencias políticas dadas. En este sentido, puede afirmarse que los modelos utilizados se concentran en el problema de consistencia de variables agregadas, más que en el análisis del funcionamiento de la economía y del impacto de las diferentes políticas en el nivel y estructura de las variables fundamentales. 2/

b) Modelos para el mediano plazo

Tradicionalmente, el método cuantitativo utilizado en la formulación de planes de mediano plazo 3/ parte de la estimación de la relación capital-producto según su comportamiento histórico

---

1/ Ninguno de los planes globales de mediano plazo presenta un anexo sobre el instrumental matemático utilizado. De las respuestas recibidas por ILPES a su encuesta sobre el Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe, solamente Ecuador presenta el modelo matemático utilizado en la formulación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77. Se cuenta con información indirecta sobre el instrumental matemático utilizado en Guatemala, Venezuela y Honduras.

2/ Una excepción es el caso de Chile en donde el instrumental matemático utilizado en la formulación de planes es el correspondiente a la metodología de evaluación de proyectos.

3/ Recomendado por las unidades de cooperación técnica de CEPAL durante las décadas de los 50 y 60.

/y de

y de la tasa de ahorro necesaria para alcanzar un rango dado de tasas de crecimiento. El ahorro interno, que se estima a partir de la proyección del consumo, se contrasta con el ahorro necesario para lograr cada tasa de crecimiento y ésta se escoge de acuerdo con el criterio de que la diferencia puede ser cubierta con ahorro externo. A partir de la tasa de crecimiento, se proyectan los diferentes niveles de producto a alcanzar durante el período del plan y las necesidades correspondientes de importaciones. La diferencia entre la capacidad para importar y las necesidades proyectadas se cubre con estímulos adicionales a la exportación y a la producción sustitutiva interna. 1/ Posteriormente, el análisis más detallado de las tasas de crecimiento sectorial implícitas en los resultados del modelo global conduce a la revisión de las proyecciones globales establecidas.

Los aspectos fundamentales de este método cuantitativo se mantienen vigentes en la mayoría de los países de la región. Los cambios introducidos le asignan una mayor flexibilidad a la estimación de la tasa de crecimiento 2/ o, excepcionalmente, sustituyen el enfoque deductivo descrito anteriormente por uno inductivo que parte de la estimación de la tasa de crecimiento de los sectores. 3/

La tasa de crecimiento global casi siempre se determina según su comportamiento histórico, teniendo en cuenta el efecto de los niveles de inversión y de las medidas de política contempladas

---

1/ La capacidad para importar está dada por el valor de las exportaciones como variable exógena en base a supuestos dados acerca de los términos de intercambio.

2/ De ésto se tiene evidencia en los núcleos utilizados en Ecuador y Honduras y puede inferirse, con alguna certeza, de la descripción del procedimiento cualitativo que se reporta en el resto de los países.

3/ Este es el caso del modelo utilizado en Venezuela en donde la tasa de crecimiento global se estima a partir de la tasa de crecimiento de los sectores, entre ellos el sector público.

/en el

en el plan, así como la compatibilización con otras variables. En este sentido, se trata generalmente de un modelo de oferta agregado en el cual se encuentra implícita una función producción y por lo tanto, una relación capital-producto.

En algunos casos, sin embargo, la tasa de crecimiento se estima a partir de un modelo de demanda 1/ en el cual se asume una función de oferta agregada completamente elástica. Los diferentes niveles de producto y, por lo tanto, la tasa de crecimiento se determinan en base al modelo Keynesiano agregado, derivado de funciones de consumo, importación y tributación, con valores exógenos para la inversión, el gasto público y las exportaciones. Los niveles de producto consistentes con la demanda agregada, se estiman a precios constantes, para cada uno de los años del plan, o a precios corrientes, en cuyo caso se obtiene una tasa implícita de inflación. Este modelo produce resultados, tanto sobre variables físicas como financieras: sobre la tasa de crecimiento esperada, el nivel del producto, las importaciones, el nivel de liquidez del sector privado y la tasa esperada de inflación. Un conjunto de submodelos, a su vez alimentan y son alimentados por el macromodelo, entre ellos el modelo del sector externo, el de ingresos y gastos fiscales y el modelo monetario-financiero. 2/

Este tipo de estimaciones globales aportan, a través del método deductivo y apelando a elasticidades estructurales, (PIB sectorial *versus* PIB global), las tasas de crecimiento de los diversos sectores productivos, las que se fijan como metas.

La formulación de un modelo de oferta es, sin embargo, más habitual. En este caso, la tasa esperada de crecimiento se

---

1/ Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1975-79 de Guatemala.

2/ El modelo del sector público, fundamental en esta metodología, se formula en base a medidas tributarias, así como al Plan Trienal de Inversiones y a los Programas Sectoriales.

/compatibiliza con

compatibiliza con la demanda agregada y con las tasas de crecimiento sectorial. 1/ Se determina el nivel de consumo e inversión consistente con la tasa de crecimiento y con las restricciones financieras de la economía, obteniéndose el nivel de inversión privada como residuo. Las importaciones se determinan a partir de los volúmenes de inversión total (en el caso de bienes intermedios y materia prima para la construcción) o de los niveles de producto total (en el caso de bienes intermedios para los sectores agropecuario e industrial). Este modelo produce resultados acerca del consumo y la inversión, tanto públicos como privados, y de las necesidades de financiamiento externo de la economía, identificados en términos del déficit entre el valor total de las importaciones previstas y la capacidad de pago actual. El nivel de agregación y la naturaleza de las ecuaciones en este modelo, sin embargo, impide la revisión de las tasas de crecimiento a la luz de estrategias de desarrollo o medidas de política alternativas, ya que ésta requeriría no solamente la desagregación, posiblemente en áreas - o submodelos - de evaluación, tales como estabilidad, empleo, balanza de pagos y distribución del ingreso, sino la introducción de coeficientes sensibles a las variaciones de política. 2/

Otros modelos de mediano plazo utilizados en la región presentan un mayor nivel de desagregación, incorporando algunas de las medidas de políticas contenidas en el plan. 3/ La tasa de crecimiento se

---

1/ Estos se compatibilizan con la tasa de crecimiento global en base a elasticidades sector-producto a procedimientos empíricos más simples, debido a la ausencia de cuadros de transacciones intersectoriales.

2/ Este es un esbozo global del modelo macroeconómico utilizado en Ecuador, y posiblemente en la mayoría de los países, aunque con diferentes niveles de agregación.

3/ Este es el caso de Honduras: su enfoque, igual que en los casos anteriores consiste en la estimulación de las metas y en la compatibilización de las variables macroeconómicas fundamentales.

/determina en

determina en base a un comportamiento histórico, a las metas fijadas por el plan y a la compatibilización con las demás variables a través de modelo de experimentación numérica. Las exportaciones se proyectan en forma exógena, mientras que el resto de las variables se proyectan a partir de ecuaciones más o menos desagregadas que contemplan los elementos claves en las políticas formuladas por el plan. El consumo privado, por ejemplo, se proyecta en base a las hipótesis de redistribución contenidas en las estrategias, considerando el logro de un consumo mínimo para el grupo más pobre de la población. La inversión pública y la privada se proyectan en función del crecimiento del PIB, considerando una elasticidad mayor que uno para la inversión pública y teniendo en cuenta la evolución de las exportaciones como factor determinante de la inversión privada. 1/ Las importaciones, por su parte, se proyectan, no solamente a partir de la consideración de elasticidades-producto, sino de la composición de la demanda resultante de la política de redistribución del ingreso. Las proyecciones de largo plazo consideran la continuación del proceso de sustitución de importaciones en algunas áreas de la actividad económica. La distribución del ingreso se proyecta para diferentes estratos según las hipótesis de redistribución contenidas en el plan, y un submodelo de ahorro-inversión permite proyectar el ahorro público y privado, así como el financiamiento externo neto requerido por ambos sectores.

c) Modelos para el corto plazo

En cuanto a los métodos y técnicas de formulación de los planes de corto plazo, se trata de una metodología contable que ocasionalmente aparece detallada en los planes mismos. 2/ Su objetivo fundamental consiste en compatibilizar el presupuesto del sector público, la balanza de pagos y el programa monetario del Banco

---

1/ En este sentido, no se considera una función de inversión privada propiamente dicha.

2/ El único plan que contiene un anexo explicativo de la metodología seguida es el Plan Operativo 1977 de Bolivia.

/Central. Los

Central. Los elementos que utiliza para lograr dicha compatibilización son los presupuestos siguientes: economía nacional, monetario-financiero, de comercio exterior y del sector público. Además utiliza la programación de inversiones públicas, la de recursos humanos, la de recursos materiales, así como los planes operativos sectoriales.

En el proceso de elaboración de estos elementos se requiere la utilización de instrumentos de análisis cuantitativos que permitan proyectar el comportamiento de las variables macroeconómicas, que describan funcionalmente el sistema y que orienten la toma de decisiones. 1/ Para elaborar el presupuesto económico nacional se realizan proyecciones de las principales variables económicas, a partir de su comportamiento histórico y en base a un modelo econométrico de regresiones múltiples se identifican y cuantifican las relaciones causales entre los diferentes agregados económicos.

El presupuesto monetario-financiero analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Su elaboración se apoya generalmente en una versión de la teoría cuantitativa del dinero, a partir de la cual es posible proyectar el cambio en el nivel general de precios, dados los valores esperados de los medios de pago, la velocidad del dinero y la función de producción agregada. 2/ Los resultados de este modelo permiten por lo tanto orientar la política fundamental sobre los factores en expansión y contracción del dinero, así como la política de precios, salarios, producción, inversión y comercio exterior en el corto plazo.

1/ Desafortunadamente en los Planes Operativos de Bolivia (1977), Perú (1978-79), Honduras (1978) y Haití (1978) que analizamos, no se presenta la especificación de tales modelos. En base de información adicional, sin embargo, podemos señalar que en Venezuela, Costa Rica y Guatemala se está considerando la utilización del enfoque monetario de la balanza de pagos como metodología básica de corto plazo.

2/ Este modelo se presenta en el Plan Operativo 1977 de Bolivia.

/El presupuesto

El presupuesto del sector externo es una síntesis contable de la contribución de las relaciones con el exterior al logro del equilibrio económico interno. La metodología cuantitativa consiste en detallar el volumen de las exportaciones e importaciones, proyectando sus precios, a fin de determinar el poder de compra de las exportaciones (dando el índice de variación de los términos del intercambio), la capacidad de endeudamiento externa y la variación esperada en las reservas monetarias internacionales.

El presupuesto del sector público define el monto y estructura de los ingresos y gastos del gobierno y de las empresas públicas, así como el estado de avance de los programas de ejecución en sus aspectos reales y financieros. La metodología es cualitativa en lo que se refiere al diagnóstico económico a corto plazo y a las orientaciones de política para el período y contable en lo que se refiere a la cuantificación de los agregados del sector público y su desagregación por programa, sectores y regiones.

Capítulo III

LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS

Consideraciones preliminares

Se ha visto en el capítulo anterior que la región ha tenido una abundante y variada experiencia en formulación de planes durante la década de 1970.

Frente a ello cabe preguntarse en qué grado dichos planes se han llevado a cabo y en qué medida ellos han afectado significativamente el ritmo y la naturaleza del proceso de desarrollo en los países de la región.

Si bien no es posible hacer una evaluación exhaustiva del cumplimiento de todos y cada uno de los planes, pueden examinarse las políticas que se han llevado a cabo en algunas áreas específicas a efectos de apreciar si ha existido un grado razonable de coherencia entre los planes y las políticas de desarrollo efectivamente llevadas a cabo en algunos de los países de la región.

Las áreas temáticas elegidas corresponden, en primer término, a tres sectores, que tienen que ver con tres variables claves del proceso de desarrollo, vale decir, divisas, capital y fuerza de trabajo. Se examinarán así los planes y las políticas del sector externo, de inversión y financiamiento y de empleo, en cuanto ellas afectan la utilización eficiente y el aumento de los recursos existentes en cada área. La propiedad con que se definan políticas adecuadas en cada una de ellas será relevante para el logro de los objetivos de crecimiento económico y distribución del ingreso trazados en la mayoría de los planes. Esto se complementa con un examen de las políticas propuestas por los planes en las áreas monetaria y de precios e ingresos.

/En lo

En lo que sigue se examinará la experiencia de la región en estas áreas analizando, en primer término, la cobertura del tema en los planes de desarrollo formulados en la década y, luego, las principales políticas instrumentales llevadas a cabo, a fin de evaluar el grado de coherencia de las segundas con los primeros.

Fue usual que en las primeras experiencias de planificación de la región, el proceso de planificación se concibiera únicamente como la instancia de formulación del plan, sin que se prestara mayor atención al sentido en que deberían moverse los instrumentos de la política económica a fin de asegurar el cumplimiento de las metas del plan. Así, existía un divorcio acentuado entre la formulación del plan y el proceso real de toma de decisiones en las diferentes áreas de la política económica.

En buena medida la llamada crisis de la planificación, se debió a la incapacidad de estructurar un proceso de planificación que considerara no sólo la etapa de formulación, sino también la de manejo de los principales instrumentos de la política económica, y la integrara en forma coherente con los objetivos y metas del plan.

Como resultado de esta modalidad de planificación, los instrumentos de política económica se manejaron en general con prescindencia de los objetivos y procedimientos trazados en los planes, lo cual llevó a que el proceso económico real difiriera notoriamente del curso planeado. En parte este desajuste entre planificación y política económica real, se debió al divorcio institucional entre los organismos de planificación y aquéllos responsables de las entidades de ejecución de la política. Estos últimos, que tenían larga tradición, en la mayoría de los casos conformaron y ejecutaron sus decisiones con prescindencia de los criterios de los recientemente creados órganos de planificación que en general, carecieron de la influencia suficiente para contribuir a sus decisiones. En parte también, el problema

/se originó

se originó en la falta de flexibilidad de los enfoques metodológicos que caracterizan las primeras experiencias de planificación en la región.

El propósito central de este capítulo es evaluar los progresos registrados en esta relación dicotómica durante la década de los setenta.

A. POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO

1. El sector externo en los planes de desarrollo de la década

Prácticamente todos los planes de desarrollo formulados en la década de los setenta han dado un tratamiento prioritario al sector externo, tratando de que juegue un papel fundamental en la dinamización de las economías. Dicho tratamiento ha surgido a la luz de los nuevos problemas de la economía internacional, como la crisis del petróleo o la acentuación de ciertas tendencias que ya venían manifestándose antes de 1970, 1/ y que han convertido al sector externo en un elemento crucial de la formulación de planes y estrategias, llevando incluso a cambios profundos en su manejo. El surgimiento o profundización de modelos "aperturistas" en algunos países, ha dado origen a un debate intenso respecto de sus beneficios y desventajas y, en cierto sentido, ha forzado a la mayoría de los países, a definir con bastante precisión políticas hacia el sector externo en concordancia con una estrategia general de desarrollo.

1/ Para un completo análisis de las tendencias del sector externo en la década, como de las opciones que a la región plantea la internacionalización de la economía mundial, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1978, Tercera Parte.

/La experiencia

La experiencia de la década ha sido rica y variada. Aquí el análisis se centrará en la vinculación que ha existido entre planes de desarrollo y políticas hacia el sector externo en tres áreas prioritarias: promoción de exportaciones, políticas de sustitución de importaciones y tratamiento de la inversión directa extranjera. 1/ Dicho análisis se referirá a una muestra de países cuyos planes de desarrollo han explicitado tales políticas. 2/

a) Expansión acelerada y diversificación de las exportaciones

Este objetivo ha cobrado una renovada vigencia en la década, planteándose en algunos países, la necesidad de que el volumen total de las exportaciones se expanda más velozmente que el producto bruto para así enfrentar las crecientes necesidades de divisas que demandan tanto el proceso de crecimiento como el servicio de la deuda externa acumulada. El cuadro III-1 ejemplifica tal aserto.

Además, la mayoría de los países se ha propuesto diversificar la estructura de sus exportaciones impulsando el desarrollo de las llamadas "no tradicionales" o "menores", las que, en muchos casos, son productos manufacturados. Con ello se pretende tanto reducir las fluctuaciones de los ingresos del país derivadas de variaciones de precios y de volumen de los productos de exportación tradicionales, como desarrollar sectores donde el país tenga ventajas comparativas que induzcan a una mejor asignación de los recursos productivos.

1/ Otros campos, como la integración económica, no recibieron igual atención en los planes de desarrollo en la década, a diferencia de la intensa actividad que se había desplegado en los años sesenta, aparentemente por el relativo estancamiento en algunos esquemas y por problemas de reestructuración, en otros. En todo caso más adelante se adelantan algunas recomendaciones metodológicas sobre integración y planificación.

2/ Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá y México.

/Cuadro 1

Cuadro 1

METAS GLOBALES Y DEL SECTOR EXTERNO EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION: 1970-1980

	PIB	Exportaciones Totales	Exportaciones No-trad. a/	Importaciones
Brasil				
1970-73		7 a 10%		7 a 9%
1972-74		sobre 10%	sobre 20%	sobre 8%
1975-79	10.0%	20%	alta a/	
Colombia				
1970-73	7.5%	6.3%	20%	8.6%
1972-75			21%-28%	
Chile				
1975-80	6.6%	7.2%	16.7%-20%	5.0%
Guatemala				
1971-75		8.8%		
1975-79	7.5%	10.9%		
Panamá				
1970-80		5.4%		
1976-80	7.0%			6.4%

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo

a/ Tal como lo ha advertido Carlos F. Díaz-Alejandro, estas altas tasas pueden enmascarar un alto y creciente componente importado, en cuyo caso se debieran tomar las exportaciones "netas". Véase su trabajo "Some Characteristics of Recent Export Expansion in Latin America" en H. Giersch (editor) The International Division of Labour Problems and Perspectives. Tubingen, 1974.

/En general

En general, los países examinados han desplegado políticas económicas coherentes con el logro de este objetivo, si bien ellas han diferido en cuanto a su contenido específico.

El Cuadro III-2 resume los instrumentos aplicados por Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá y México, para hacer más rentable la producción e inversión en sectores de exportación no tradicionales. Algunos de ellos son de tipo directo, como la devolución de impuestos, la exención arancelaria a la importación de insumos y bienes de capital, la mantención o el incremento de la paridad cambiaria real y el tratamiento crediticio de excepción. Otros, en cambio, actúan en forma indirecta, canalizando inversiones públicas hacia la infraestructura de transporte y comercialización, creando organismos de promoción y asesoría y facilitando la organización de empresas especializadas en la comercialización internacional.

La comparación entre países sugiere un patrón de incentivos relativamente similar en los casos de Brasil, Colombia y México, en los que se ha buscado crear un tratamiento preferencial para las actividades exportadoras. Ello se ha hecho tratando de preservar, sin embargo, el crecimiento industrial logrado en el pasado mediante sustitución de importaciones lo que se comprueba al ver que tal tratamiento no ha entrañado una reducción generalizada de aranceles. Además, este modelo de promoción se ha caracterizado por su selectividad, dado que el conjunto de instrumentos ha sido administrado por la autoridad económica en función de los objetivos de los planes o estrategias de desarrollo adoptadas.

Un caso diferente es la actual promoción de exportaciones de Chile. Ella ha estimulado las exportaciones no tradicionales por la vía de la elevación de la paridad cambiaria junto con la eliminación de ciertas restricciones que impedían la exportación de madera en bruto y carne de ovino y el plantío de viñedos. Además, la política de estabilización, iniciada en 1975-76, creó saldos

/Cuadro 2

Cuadro 2

POLITICAS DE EXPANSION Y DIVERSIFICACION DE EXPORTACIONES 1970-1980

País	Instrumentos
Brasil	1. Exención de impuestos indirectos a exportaciones de manufacturas.
	2. Suspensión o exención de aranceles e impuestos a insumos y bienes de capital usados por empresas exportadoras.
	3. Reducción impuesto a la renta empresas importadoras.
	4. Financiamiento especial a producción y comercialización de manufacturas exportadas.
	5. Programas especiales de exportación (BEFIEX).
	6. Traslado instalaciones industriales completas.
Colombia	1. Mantención o incremento de la tasa efectiva de cambio a través de minidevaluaciones.
	2. Subsidio de 15 por ciento sobre ventas al exterior en forma de Certificado de Abono Tributario (CAT).
	3. Racionalización Plan Vallejo: exenciones aduaneras atenuando efectos negativos sobre insumos y factores nacionales.
	4. Creación de PROEXPO, entidad encargada de la asesoría a exportadores, crédito de exportación y financiamiento crediticio.
	5. Acceso negociado a la Subregión Andina.
	6. Organización y financiamiento de consorcios de exportadores.

/(Cont.)

(Cont.)

País	Instrumentos
Chile	1. Política cambiaria: elevación inicial del tipo de cambio real recibido por exportaciones.
	2. Exención (reembolso) del impuesto al valor agregado de bienes exportados.
	3. Creación de PROCHILE, entidad de promoción y asesoría.
	4. Eliminación de restricciones y prohibiciones de exportación.
	5. Elevación de la protección efectiva del sector exportador vía rebaja de aranceles para insumos y bienes de capital.
Guatemala	1. Sistema de incentivos fiscales contenido en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (exención de derechos arancelarios, impuesto a la renta y el patrimonio en exportaciones al mercado común centroamericano).
	2. Creación de la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) para el fomento de las exportaciones industriales y promoción del turismo.
	3. Prioridad de inversiones públicas en infraestructura que faciliten la exportación.
Panamá	1. Ampliación y modernización infraestructura de transportes y comercialización.
	2. Promoción de inversiones extranjeras en sectores de exportación.
	3. Ampliación y habilitación de tierras para cultivos de exportación.
	4. Subsidios tributarios.

/(Cont.)

País	Instrumentos
México	1. Incentivos fiscales: a) devolución de impuestos indirectos y gravámenes arancelarios; b) subsidios a la importación de los bienes de capital utilizados en la importación; régimen de importación temporal.
	2. Incentivos crediticios y seguro a la exportación (FOMEX, FONEI).
	3. Régimen empresas maquiladoras.
	4. Programas de fabricación industrial con importaciones compensadas.

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo. CEPAL-Naciones Unidas, Políticas de Promoción de Exportaciones, Santiago de Chile.

/exportables de

exportables de cierta consideración en productos industriales y agropecuarios al comprimir la demanda interna. Estos factores se sumaron al régimen de devolución de impuestos que beneficiaba al sector exportador no tradicional desde mediados de la década de 1960, y coincidieron con la puesta en producción de importantes inversiones en el sector forestal que el país venía realizando desde aquellos años.

Guatemala y Panamá, por su parte, han puesto énfasis en orientar la inversión pública hacia la ampliación y modernización de la infraestructura física requerida por las autoridades de exportación. Guatemala ha aplicado el régimen de incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras que se han sumado al esfuerzo interno por desarrollar un sector exportador de manufacturas orientado al mercado común centroamericano. Panamá ha desarrollado iniciativas tendientes a ampliar la base de exportación primaria y agroindustrial mediante la prospección y habilitación de recursos naturales.

b) Racionalización de la política de sustitución de importaciones y mejoría de la competitividad externa

En los planes formulados en la década se ha tomado conciencia de las limitaciones que impone la política "tradicional" de sustitución de importaciones. 1/ El agotamiento por lo menos temporal

---

1/ Ya en 1963 la CEPAL advertía este fenómeno en el X Período de Sesiones celebrado en Mar del Plata, República Argentina (véase documento E/CN.12/680). Asimismo, Raúl Prebisch señalaba en ese entonces las limitaciones del proceso sustitutivo. En sus palabras: "La política de sustitución de importaciones, si bien responde a una transformación estructural ineludible se ha cumplido con muy graves fallas. No se han seguido, con frecuencia, consideraciones de economicidad, no se ha buscado hasta tiempos recientes romper la limitación de los mercados nacionales con la progresiva integración económica de nuestros países; y sobre todo ello, se ha aplicado esta política en forma discriminatoria, sin alentar a las exportaciones correlativamente, con lo cual ha debido avanzarse con la política sustitutiva más allá de lo que en otras circunstancias hubiera correspondido". Véase Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, página 132.

/de este

de este modelo, que resulta del tamaño del mercado interno dada la rigidez del patrón de distribución de los ingresos, ha llevado a que algunos países busquen la adecuación y racionalización del aparato industrial a las condiciones del mercado externo y, en otros casos, ha llevado a la eliminación de industrias o subsectores industriales que se han juzgado como ineficientes ante la competencia externa. Las nuevas oportunidades abiertas por el mercado internacional han facilitado, además, este proceso.

El Cuadro III-3 resume los principales criterios e instrumentos que se observan en los planes de desarrollo y en las políticas de comercio exterior aplicadas.

Del análisis comparativo de los distintos países surgen al menos tres modalidades de política. En primer término, los países de grado de industrialización más avanzados de la región, como Brasil y México, han buscado corregir gradualmente el patrón sustitutivo del pasado. Brasil adoptó límites arancelarios máximos y definió ramas industriales prioritarias en los que se proseguirá el esfuerzo de sustitución. Cabe hacer notar que el avance en este esfuerzo de racionalización ha estado condicionado por el comportamiento del déficit externo en cuenta corriente como resultado, entre otros factores, del aumento del precio del petróleo. En México, el nuevo plan de desarrollo industrial plantea como objetivos la racionalización de las industrias sustitutivas existentes y el avance en determinadas líneas de producción de bienes de capital, promoviendo el logro de una mayor eficiencia. Para ello se plantea la revisión del arancel y una adecuación de las normas que rigen la importación de insumos y bienes de capital buscando la simplificación y aplicación uniforme de las mismas.

Colombia, y el resto de los países del Grupo Andino, han buscado, en cambio, la racionalización del proceso de sustitución de importaciones recurriendo a la integración económica. El acuerdo de arancel externo común, estructurado según ciertos criterios de

/Cuadro 3

Cuadro 3

POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA
1970-1980

País	Criterios e instrumentos
Brasil	1. Adopción de límites arancelarios máximos para evitar la protección excesiva.
	2. Definición de ramas industriales prioritarias para la sustitución de importaciones con adopción de escalas mínimas eficientes.
	3. Protección contra prácticas de "dumping".
	4. Asegurar abastecimiento interno de insumos y productos industriales básicos y relativos a la seguridad nacional.
Colombia	1. Adopción del Arancel Externo Mínimo Común del Grupo Andino.
	2. Actividades industriales asignadas en los programas de integración sectorial del Grupo Andino.
	3. Liberación sistemática de importaciones, principalmente de insumos industriales buscando una mayor competitividad de la industria nacional.
Chile	1. Reducción de todos los aranceles a un nivel mínimo de 10 por ciento; eliminación de todas las franquicias, exenciones y tratamientos especiales que afecten la importación.
	2. Mantención de un nivel "realista" del tipo de cambio de acuerdo a equilibrio global de balanza de pagos.
Guatemala	1. Revisión del arancel y del sistema de incentivos fiscales a fin de racionalizar el proceso de sustitución de importaciones.

/Panamá

País	Criterios e instrumentos
Panamá	1. Desarrollo selectivo de actividades de sustitución de importaciones en áreas de insumos básicos, energía, alimentos y vestuario, compatibles con niveles adecuados de eficiencia.
México	1. Racionalización de las industrias sustitutivas existentes y avance del proceso especialmente en la fabricación de bienes de capital, propiciando plantas de mayor productividad capaces de competir internacionalmente.
	2. Revisión de la política arancelaria: a) sustitución gradual del permiso previo por el arancel; b) aplicación de reglas arancelarias de carácter general que impidan privilegios a distintos usuarios y otorguen un grado previsto de protección efectiva; c) simplificación y permanencia de estructura arancelaria; d) aranceles diferenciales en casos de empresas que hayan establecido compromisos previos con el gobierno, a través de programas de fomento; e) revisión de Ley de Valoración Aduanera.

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo. Plan Industrial de México.

/desarrollo de

desarrollo de la subregión, y los de asignaciones de los programas sectoriales de integración persiguen la constitución de una estructura industrial más racional que la derivada de mercados internos estrechos.

Guatemala tuvo un proceso de industrialización similar, ligado al mercado común centroamericano. Empero, la crisis en que ha entrado este esquema ha puesto un freno a sus posibilidades de estructurar un sector sustitutivo eficiente.

En tercer lugar, se puede señalar el modelo de Chile donde se ha sometido a la industria nacional a la competencia externa por la vía de una acelerada rebaja arancelaria. Si bien han habido factores de compensación, tales como la rebaja arancelaria de los insumos y bienes de capital, y la reducción del costo de los salarios, en parte facilitado por el aumento de la productividad del trabajo, la aplicación del modelo ha significado una reducción significativa de actividades en algunas ramas industriales.

Por último, en Panamá, que no ha seguido el modelo sustitutivo tradicional, se están planteando vías de diversificación sobre una base de estabilidad y eficiencia de largo plazo.

c) Atracción y tratamiento de la inversión de las empresas transnacionales

Una constante de casi todos los planes formulados en la década es el importante papel de proveedora de capital, tecnología y mercados atribuido a la inversión extranjera en la aceleración del crecimiento. Las divergencias afloran, sin embargo, en los campos en los que se cree legítimo que ella opere y en el tratamiento que se le da en cuanto a tributación y tasa de repatriación del capital y utilidades.

El Cuadro III-4 resume los criterios, objetivos e instrumentos frente a la inversión extranjera de Brasil, Colombia, México y Chile. En los tres primeros países mencionados se la acepta y promueve, en áreas donde puede hacer una contribución importante en materia

/Cuadro 4

Cuadro 4.

POLITICAS E INSTRUMENTOS HACIA LA INVERSION DIRECTA EXTRANJERA Y EMPRESAS TRANSNACIONALES, 1970-1980

País	Criterios y objetivos	Instrumentos
Brasil	1. Promoción de la asociación del capital extranjero con capital nacional. 2. Encauzamiento inversión extranjera hacia áreas tecnología refinada y con métodos gerenciales modernos. 3. Deseable en sectores donde contribuyen a reducir déficit balanza de pagos; contraindicada en sectores ocupados por empresas nacionales modernas. 4. Deseable aporte nuevos mercados, contribuya tecnologías, contrate ingeniería nacional y opere con presupuesto propio. 5. Búsqueda diversificación de origen nacional de empresas.	Ley 4131 (5-9-1962), Ley 4390 (11-9-1964) y Decreto 55762 (2-1965). Características -Registro obligatorio -Exclusión o limitación en inmuebles rurales, exploración y explotación petrólec navegación, medios de comunicación, bancos y seguros. -Repatriación de capital y utilidades libre, limitado sólo en producción suntuaria, o en caso gran desequilibrio balanza de pagos. -Tributación progresiva especial a utilidades en exceso 12% rentabilidad.
Colombia	1. Estímulo a inversiones que cumplan con: a) contribución directa al empleo; b) efecto neto positivo balanza de pagos; c) contribución tecnológica; d) aporte al proceso de integración andina.	Ley 8a (14-4-1973) y Decreto 1900 (15-3-73) que aprobaron Acuerdo Cartagena y Decisión 24. Decreto 444 (1967) y Resolución 17 (1972).

/(Cont.)

País	Criterios y objetivos	Instrumentos
Colombia	2. Trato preferencial a empresas que descentralicen actividad industrial. Prohibición de instalación en Bogotá, Cali o Medellín, salvo que exporten 50% o más de su producción.	Características -Registro obligatorio -Exclusión en exploración y explotación hidrocarburos y bancos. Limitación en minería, comercialización interna, transporte y turismo. -Repatriación capitales sólo por venta e inversionistas nacionales o subregionales o cierre empresa. Repatriación utilidades limitada al 20% del capital. -Transformación obligatoria en empresas nacionales o mixtas en plazo de 15 años. -Control endeudamient externo y exclusión crédito interno larg plazo. -Evaluación previa y recomendaciones del DNP.
Chile	1. "Reglas del juego" claras para la inversión extranjera con política económica estable y persistente. 2. Igualdad de trato respecto del inversionista nacional. 3. Incentivo permanente de la inversión en general a través reducción tasas tributarias. 4. Apoyo estatal subsidiario en infraestructura, prospección y estudio recursos naturales y realización, en casos calificados de estudios de prefactibilidad.	Decreto Ley 1748 de 1977 (ex. D.L. 600). Características -Registro obligatorio -Limitación a transporte marítimo y aéreo de cabotaje y en seguros y publicidad. -Repatriación libre de capital después de tres años y repatriación libre de utilidades.

/(Cont.)

(Cont.)

País	Criterios y objetivos	Instrumentos
Chile		Ley de Cambios Internacionales (Decreto 1272 de 1961) (divisas): -Reexportación de capitales después de 36 meses. -Reexportación libre de utilidades.
México	1. Aceptación de empresas con capital extranjero cuando aporta acceso a mercados externos y son fuente de cambio técnico. 2. Señalamiento de campos y modalidades para la empresa extranjera. 3. Negociación de paquetes completos de medidas incluyendo transferencia tecnología particularmente en ramas en que la inversión nacional sea deficiente.	Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (16-2-73). Características -Registro obligatorio en determinados casos. -Exclusión y limitación en determinadas actividades. -Limitación al 49% del capital de las empresas y exclusión de determinar el manejo de la misma. -Libertad de repatriación del capital y utilidades.

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo, Plan Industrial de México, BID-INTAL Sistemas de Registro y Fiscalización de las Inversiones Extranjeras en América Latina. Serie Monográficas Nº 3, Buenos Aires, 1978.

/de tecnología

de tecnología, diversificación de exportaciones y apertura de mercados externos y se lo excluye o limita en sectores que se reservan a la empresa nacional, privada o pública, sea por razones de seguridad, sea para evitar que el excedente allí generado fluya al exterior perdiéndose así su contribución potencial al desarrollo del país. Colombia presenta, además, las singularidades derivadas de la Decisión 24 del Pacto Andino que en lo fundamental limita las remesas de utilidades al 20% del capital y exige la conversión de las empresas extranjeras en nacionales en un plazo de 15 años.

El modelo chileno, implantado a mediados de la década, carece prácticamente de cualquier restricción al ingreso de capitales extranjeros y ha eliminado toda norma discriminatoria entre aquéllos y el nacional. Se espera con ello crear un clima de confianza y estabilidad que atraiga un flujo masivo de inversiones externas.

2. Papel de la planificación en el manejo del sector externo

En esta sección se intentará la crítica constructiva de la realidad descripta anteriormente apuntando diversas vías y procedimientos por las cuales se podría integrar más cabalmente al sector externo en los esfuerzos de planificación de la región.

a) Promoción de exportaciones, sustitución de importaciones y asignación de recursos

Se ha visto la diversidad de esfuerzos hechos por los países tratando de ordenar y racionalizar su proceso de crecimiento frente al sector externo y de aprovechar los potenciales beneficios derivados del acceso de sus exportaciones a nuevos mercados. Sin embargo, hasta ahora, tales esfuerzos han estado basados en juicios intuitivos de la autoridad económica o han resultado de la presión de grupos de interés, internos o externos, más que en un cálculo racional de costos y beneficios sociales frente a las diversas opciones.

/Desde el

Desde el punto de vista de la asignación óptima de los recursos productivos, la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones debe llevarse hasta aquel punto en que el costo social de generar una unidad adicional de divisas, medido en términos de recursos nacionales, sea igual en ambas actividades. Se ha argumentado en general que el patrón de desarrollo adoptado por los países más industrializados de la región en el pasado no ha sido el óptimo, por cuanto ha sobredimensionado la sustitución a expensas de una producción más eficiente de divisas por el sector exportador. La evidencia empírica favorable a esta tesis ha provenido de los estudios 1/ sobre protección efectiva realizados en la década de los sesenta, en que han mostrado una alta tqsa de protección para industrias de sustitución y una desprotección neta a potenciales actividades de exportación.

1/ Al respecto, véanse los estudios para Brasil, Chile y México en Bela Balassa y colaboradores Estructura de la protección en países en desarrollo, CEMLA, México, 1972. Además, para Chile, Jere R. Bahrman, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile, NBER, Nueva York, 1976. Capítulo 5; y para Colombia, Carlos F. Díaz-Alejandro, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia, NBER, Nueva York, 1976, Capítulo 8.

Nótese, sin embargo, que ya en 1963, Prebisch destacaba la conveniencia de promover el sector exportador en un patrón más equilibrado de desarrollo: "La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del incremento de factores productivos a actividades sustitutivas.

Como su productividad es inferior a la de los grandes centros, es necesario darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existirían posibilidades de desarrollar, con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio mayor cantidad de artículos industriales que los que se conseguiría con la producción sustitutiva".

Véase Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 139-140.

/Es conveniente

Es conveniente que las oficinas de planificación de los países de la región otorguen alta prioridad a la realización de estudios sobre las ventajas relativas de ambos procesos, los que debieran superar limitaciones importantes del enfoque de protección efectiva especialmente en cuanto a:

i) La consideración del empleo relativo de mano de obra de ambos procesos o, lo que es equivalente, tomar el factor trabajo a su costo social alternativo;

ii) la capacidad de generación de excedentes de reinversión;

iii) la contribución tecnológica de ambas actividades; y

iv) la utilización racional de recursos no renovables y el impacto sobre el medio ambiente.

Además, la visión tradicional de considerar la promoción de exportaciones como alternativa de la sustitución de importaciones puede ser cuestionada mostrando la complementariedad existente entre ambas en diversos renglones manufactureros, tal como ha demostrado la experiencia de los países industrializados.

La disponibilidad de los estudios citados podrían fundamentar más sólidamente las estrategias de industrialización para la década del 80.

b) Tratamiento de la inversión extranjera directa

La revisión sumaria del tema en los planes de desarrollo formulados en la década muestra que, en general, los países de la región están buscando adecuar el tratamiento a la inversión extranjera a los objetivos de los planes de desarrollo.

Sin embargo, salvo excepciones, no se observa que se haya estructurado un proceso sistemático de evaluación de los beneficios y de los costos que pueden reportar a la economía nacional determinados proyectos de instalación de empresas transnacionales. Ello

/hace que,

hace que, prácticamente, los países no cuenten con elementos suficientes de negociación frente al capital extranjero. 1/

Por ello, parece de la mayor urgencia que los países creen dispositivos gubernamentales permanentes para llevar a cabo dicha evaluación en respaldo de las negociaciones respectivas.

Los órganos de planificación debieran definir una metodología de evaluación de los efectos de las empresas transnacionales y a partir de ella, elaborar una pauta de negociación coherente con los objetivos del Plan de Desarrollo. Este esfuerzo debiera analizar los costos y beneficios del capital transnacional en la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo, considerando los siguientes factores:

i) La explotación de recursos naturales renovables y no renovables y el grado en que las ganancias de la multinacional reflejan "rentas de escasez" de dichos recursos y no valor agregado por ellas;

ii) el aporte tecnológico que pueda difundirse real y positivamente en la economía nacional, como fenómeno opuesto a la creación de "enclaves tecnológicos";

iii) el impacto neto sobre el empleo, teniendo en cuenta la "destrucción" de empleos que se produce a menudo en los sectores tradicionales a consecuencia de la modernización tecnológica consiguiente;

iv) el aporte real de nuevos mercados externos, a la luz de las cláusulas de no exportación a los mercados donde actúan las empresas matrices;

v) el efecto neto sobre la balanza de pagos, tanto por el uso de insumos importados como por el endeudamiento externo;

1/ Evidentemente ésto no significa que en diversas instancias no se haya negociado con el capital foráneo. Sin embargo, los criterios de negociación de la parte nacional no son siempre conocidos ni consistentes con el Plan de Desarrollo y quedan expuestos a diversas manipulaciones de los grupos de interés.

/vi) la

vi) la valorización de los aportes de capital y tecnología, dada la tendencia de sobreestimar el valor real de dichos aportes;

vii) el control sobre los precios de transferencia de insumos y productos entre filiales y casas matrices, a fin de evitar la evasión tributaria;

viii) las normas de acceso al crédito interno a costos inferiores al internacional;

ix) el impacto sobre las pautas de consumo por tipo de bienes y grupos socioeconómicos.

La existencia de criterios claros y definidos sobre cada uno de estos puntos ciertamente mejoraría la posición negociadora de los países frente a las empresas transnacionales.

c) Integración económica

En los planes de desarrollo formulados por los países de la región que participan en diversos acuerdos de integración económica, se encuentran referencias al proceso de integración y al interés nacional por fortalecerlo. Sin embargo, un examen en profundidad de los mismos pareciera indicar que tales procesos no han afectado significativamente los enfoques y los métodos de planeación del desarrollo. En general, los países siguen concibiendo sus planes como refiriéndose a unidades nacionales relativamente autónomas. Más aún, parecen existir sólo débiles conexiones entre los organismos de planeación nacional y aquellos órganos ejecutivos encargados de diseñar la política integracionista y de representar a los países en los órganos subregionales de integración.

Frente a este diagnóstico pueden sugerirse tres tipos de acciones:

i) Fortalecer los vínculos entre los organismos de planeación nacional y los de integración con el propósito de que se considere explícitamente en el proceso de formulación de planes, el impacto de los acuerdos existentes sobre el desarrollo sectorial y regional a nivel nacional; y para que, en la definición de nuevos acuerdos y

/en la

en la política de integración, se tengan presentes los objetivos y propósitos de los planes nacionales de mediano y largo plazo.

ii) Intensificar las vinculaciones entre los organismos nacionales de planificación a fin de armonizar la formulación de los planes nacionales apuntando a la definición de estrategias subregionales de desarrollo y, eventualmente, a la formulación de un plan subregional indicativo de mediano plazo.

iii) Realizar un esfuerzo por adoptar una nomenclatura y un sistema de información uniforme que permita la comparación y compatibilización de los ejercicios de programación a nivel subregional. La existencia de estos instrumentos facilitaría en gran medida los esfuerzos de integración en la región.

/B. POLITICAS DE

B. POLITICAS DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO

1. Introducción

Los objetivos de las políticas de inversión y financiamiento siempre han ocupado un lugar destacado en los planes de desarrollo. Los elaborados durante la década pasada no son excepción. Por el contrario, todos los que se han consultado proponían, como objetivos centrales, aumentar considerablemente tanto el volumen de capital invertido, como su participación en el producto geográfico bruto. Esto se visualizaba como un requisito previo para la expansión productiva y el consiguiente logro de una tasa de crecimiento económico que facilitase un progreso económico y social acelerado. Se entendió que el aumento en la tasa de inversión, sólo podía ser logrado mediante una expansión en la oferta total de ahorro. Por lo tanto, un elemento central de los planes fue la movilización de los recursos financieros requeridos para lograr los objetivos propuestos. Esta expansión de la inversión como de su financiamiento, constituye, sin lugar a dudas, un sello característico de los planes elaborados latinoamericanos.

La mayoría de los planes consultados asignó importancia central al ahorro nacional como mecanismo de financiamiento, aunque sin desconocer el papel de los fondos extranjeros como complemento de los recursos nacionales.

Las diferencias en los planes, respecto a inversión y financiamiento se refiere, están en la magnitud de los objetivos planteados, en las políticas propuestas para alcanzar dichos objetivos y en el énfasis relativo asignado al ahorro público y privado.

A continuación se pasará revista al contenido de los planes elaborados y al desempeño en las áreas de inversión y financiamiento, dividiendo la década en dos períodos. Para la primera mitad (1970-1975) se indicarán las metas de cada plan contrastándolas con los

/resultados obtenidos

resultados obtenidos al final del ejercicio. Como respecto a la segunda mitad no existe información para analizar todo el período la evaluación sólo se hará hasta 1977. En ambos casos, se analizarán los instrumentos de política propuestos y utilizados para lograr los objetivos planteados. El estudio termina con una evaluación de las perspectivas y desafíos que existirán en este sector durante la década del ochenta, planteando algunas proposiciones de política.

2. La experiencia en políticas de inversión y financiamiento durante la primera mitad del decenio

En el período 1970-1975 se mantuvieron las tradicionales medidas de política económica destinadas a fomentar el ahorro público y privado como principal mecanismo de financiamiento de la inversión.

Como se verá más adelante las políticas destinadas a aumentar el ahorro privado fueron relativamente menos exitosas que las destinadas a aumentar el público. Este se trató de incrementar principalmente a través de ingresos fiscales adicionales. 1/ En la mayoría de los casos el aumento logrado, sin embargo, fue parcial o totalmente contrarrestado por un constante incremento en los gastos corrientes gubernamentales.

El impulso del ahorro privado se buscó mediante el establecimiento de condiciones más favorables. Así, para compensar el efecto de la inflación, se elevaron los tipos de interés devengados por los depósitos. En algunos países, además, se prestó especial atención al fomento de los depósitos bancarios a plazo fijo mediante la fijación de tasas de interés más elevadas. Por último, se modificaron ciertas políticas fiscales para alentar el ahorro. Pero, en general, puede concluirse,

---

1/ El aumento anual de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB para algunos países de la región fue: (la primera cifra equivale a la tasa planificada, la segunda a la efectiva) Argentina: 0,3 y 0,1; Brasil: 0,1; Guatemala: -0, 2 y 0,1; Paraguay: 0, 2 y -0,8; Trinidad y Tobago: 0,2; Venezuela: 3,0.

/que la

que la estructura del ahorro siguió estando determinada fundamentalmente por las perspectivas generales del crecimiento económico.

Como un incremento del ahorro nacional o del flujo de recursos financieros provenientes del exterior constituye un requisito para lograr el aumento esperado en la tasa de inversión, la totalidad de los países investigados, 1/ se propusieron aumentar la participación del ahorro en el producto bruto. A continuación se revisarán brevemente los objetivos planteados en los planes y los resultados de las políticas implementadas en el área de financiamiento para el desarrollo.

a) El ahorro nacional y los recursos externos

La totalidad de los países, con la excepción de Trinidad y Tobago, habían previsto un aumento en la participación relativa del ahorro en el producto interno bruto durante el período de ejecución del plan. Incluso seis de los ocho países esperaban que el aumento medio anual fuera igual o superior a medio punto porcentual en dicha relación. Además, todos los países, con la excepción de Argentina y Trinidad y Tobago, esperaban disminuir su dependencia relativa de los recursos externos. 2/

Aunque todos los países, excepto Argentina lograron aumentar la participación del ahorro en el producto interno bruto, sólo Paraguay, Venezuela y Trinidad y Tobago lograron igualar o superar las tasas propuestas. Dos de los tres países que superaron su tasa

---

1/ Los planes aquí considerados son los siguientes: Argentina: Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975; Brasil: I Plan Nacional de Desenvolvimento 1972-1974; Colombia: Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973; Guatemala: Plan de Desarrollo 1971-1975; Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975; Perú: Plan del Perú, Volumen 1, Plan Global 1971-1975; República Dominicana: Primer Plan Nacional de Desarrollo: Proyecciones Macroeconómicas y del Sector Público 1970-1974; Trinidad y Tobago: Draft Third Five-Year Plan 1969-1973; Venezuela: IV Plan de la Nación 1970-1974.

2/ La información estadística sobre esta materia se resume en el Cuadro 1 del Apéndice.

/de ahorro

de ahorro respecto a la proyectada, lo lograron fundamentalmente a través de un espectacular aumento en los ingresos de exportación, sea por la brusca alza en los precios de exportación del petróleo en el caso de Venezuela, sea en la producción agrícola, como Paraguay. Los resultados respecto al uso de recursos externos fueron aún menos satisfactorios. De hecho ningún país (con la excepción de Venezuela) logró la meta propuesta en el plan; aún más, si se excluye Venezuela, todos los países aumentaron su dependencia respecto de los recursos externos. La tendencia general al aumento de la dependencia relativa respecto de los recursos externos fue creada en gran parte por el desarrollo de los acontecimientos en la economía mundial durante el período 1972-1973. Estos acontecimientos no sólo incorporan el alza generalizada de precios; sino, además, la recesión económica en los países desarrollados que disminuyó considerablemente los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo.

En definitiva notamos que la mayoría de los países se acercan e incluso superan la tasa de ahorro planificada para la primera mitad de la década. Sin embargo, ésto se logra gracias a una entrada de recursos externos superior a la que se había estimado deseable en el momento de elaborar el plan. El haber logrado las metas de ahorro permitió, como veremos a continuación, financiar la inversión planificada.

b) La inversión

Al comparar los incrementos planificados y los efectivamente logrados en las inversiones totales en términos reales se nota que cinco de los nueve países superaron las metas de inversión que se habían propuesto y sólo dos no las lograron. 1/ A la vez, se advierte que los países que alcanzaron o superaron sus objetivos de incremento en la producción total de bienes y servicios son principalmente aquéllos que también alcanzaron o superaron sus objetivos de aumentar las inversiones totales, con la excepción de los países exportadores

1/ Véase al respecto el Cuadro 2 del Apéndice I.

/de petróleo.

de petróleo. Esto lleva a concluir que, en términos generales, el aumento de la formación bruta de capital o de las inversiones, tal como se había previsto, desempeñó un papel de importancia decisiva en el logro de los objetivos de crecimiento económico.

Parece importante recordar que el fracaso en el logro de los objetivos contemplados en los planes, en algunos países, estuvo fundamentalmente determinado por las enormes presiones sobre la balanza de pagos que experimentaron. Los bruscos aumentos en los precios mundiales de los alimentos, el combustible, los abonos y la maquinaria, durante los años 1973-1974, limitaron los recursos disponibles dificultando o impidiendo la expansión de las inversiones de estos países. El escalonamiento de precios no sólo creó limitaciones financieras para la implementación del plan, sino también problemas administrativos y una desviación respecto a las finalidades de los planes. Sin lugar a dudas éste fue un período extraordinariamente crítico, especialmente para quienes visualizaban el proceso de planificación como especialmente rígido.

3. La experiencia en la segunda mitad del decenio

La mayoría de los planes considerados aquí 1/ estaban vigentes aún después de 1977. Sin embargo, la información disponible sólo ha permitido compararlos con los resultados hasta dicho año. La evaluación de los planes se ve dificultada además porque se iniciaban en años distintos. Por lo tanto, los planes presentan distintos períodos de implementación a la fecha seleccionada para evaluarlos. Dadas las dificultades que existen para hacer una correcta evaluación de los resultados de los planes durante la segunda mitad de este decenio hemos optado por presentar separadamente los objetivos, instrumentos de política y resultados del plan.

1/ Los planes considerados en esta sección, a no ser que se estipule lo contrario, serán: Argentina: Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional, 1974-1977. Barbados: Development Plan, 1973-1977. Bolivia: Plan de desarrollo económico y social, (Cont.)

/a) Objetivos

a) Objetivos e instrumentos de política

Se verán aquí separadamente, los objetivos de inversión y financiamiento y los instrumentos de política propuestos para lograrlos.

i) La inversión. En general los países de la región, como se puede apreciar en el Cuadro 3 del Anexo, pensaban destinar una parte sustancial de su producto nacional bruto a la formación de capital bruto durante la segunda mitad del decenio que concluye. De hecho, 60 por ciento de los países considerados pretendían alcanzar o superar una tasa de inversión bruta del 25 por ciento. Es también interesante observar que, al igual que en la primera mitad de la década, los objetivos de crecimiento acelerado y el logro de altas tasas de inversión aparecen altamente asociados. Además, más de la mitad de los países se proponían alcanzar su tasa de inversión máxima antes de o durante 1977.

ii) El financiamiento. Si las metas de inversión parecen impresionantes respecto a la experiencia histórica, las de financiamiento con recursos internos lo son aún más. El promedio de crecimiento anual planificado en la tasa de ahorro alcanza a casi uno por ciento del

---

(Continuación pág. anterior)

1976-1980, resumen. Brasil: II Plan nacional de desenvolvimento, 1975-1979, Chile: Eficiencia económica para el desarrollo social-plan nacional indicativo de desarrollo, 1976-1981. Colombia: para cerrar la brecha; Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978. Costa Rica: Plan nacional de desarrollo, 1974-1978. República Dominicana, Estrategia para el desarrollo económico social de la República Dominicana (Resumen de la versión preliminar para discusión). Ecuador: Plan integral de transformación y desarrollo, 1973-1977. El Salvador: Plan de desarrollo económico y social, 1973-1977. Guatemala: Plan de desarrollo, 1975-1979. Nicaragua: Plan nacional de reconstrucción y desarrollo, 1975-1979. Panamá: Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 (Objetivos, políticas y metas, globales y regionales), versión preliminar. Perú: Plan Nacional de Desarrollo, 1975-1978. Uruguay: Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977. Venezuela: V Plan de la Nación 1976-1980.

/producto, si

producto, si se excluye a Venezuela, que pretende disminuir dicha tasa. Además, se esperaba que una fracción sustancial de dichos recursos provinieran del esfuerzo nacional. El Cuadro 4 del Anexo muestra la tasa planificada de cambio anual de participación del ahorro nacional bruto, los recursos externos y la oferta total de ahorro en el producto geográfico bruto. Cabe hacer notar que la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas proponía una tasa anual de crecimiento del ahorro del 0,5 por ciento y que el promedio de crecimiento anual del ahorro en el PGB para todos los países en vías de desarrollo durante la primera mitad de esta década fue de 0,8 por ciento. Evidentemente, este promedio está altamente distorsionado por las espectaculares tasas de ahorro logradas por lo países exportadores de petróleo y de otros bienes primarios que experimentaron drásticos aumentos en su precio real durante el curso de la década.

En definitiva, el conjunto de los países de la región, con la sola excepción de Venezuela, se propusieron aumentar cada año la participación del ahorro nacional en el producto geográfico bruto. Además, se propusieron el objetivo paralelo de aumentar el ahorro global reduciendo su dependencia de los recursos externos. Sólo tres países (El Salvador, Uruguay y Venezuela) han planificado aumentar la participación del flujo neto de capitales provenientes del exterior en el PGB. La tendencia dominante, sin embargo, es plantearse una disminución de la dependencia en recursos externos. Barbados, Ecuador y Nicaragua se propusieron disminuir el flujo neto de capitales en términos reales al final del período contemplado en el plan. Argentina, Chile y Guatemala, aunque esperaban disminuir la participación de los recursos externos en el PGB, planificaban que su volumen aumentase en términos reales durante el período. El aumento del flujo de recursos externos en Venezuela merece una aclaración; este país realmente había planificado un flujo neto de recursos hacia el exterior; sin embargo, la tasa de crecimiento de este flujo es inferior a la del crecimiento del producto durante el período del plan.

/Cuadro 1

Cuadro 1

COEFICIENTES PLANIFICADOS DE AHORRO NACIONAL BRUTO, RECURSOS EXTERNOS E INVERSION PARA EL AÑO 1977
(Porcentaje del PIB)

País	Tasa de Ahorro Nacional	Recursos Externos	Ahorro Total
Argentina	29.7	- 3.7	26.0
Barbados a/	2.0	2.0	4.0
Bolivia	19.5	7.6	27.2
Chile a/	1.4	1.4	2.8
Costa Rica	15.3	10.6	25.9
Ecuador	17.5	9.8	27.3
El Salvador	15.4	1.1	16.5
Guatemala	15.9	5.0	20.9
Nicaragua	17.2	23.3	40.1
Panamá	24.6	8.7	33.3
Uruguay	13.5	1.6	15.1
Venezuela	38.1	- 11.0	27.1

a/ Barbados y Chile tuvieron coeficientes de ahorro negativos en su año base (-1.4 y -5.2 respectivamente). En la elaboración del cuadro se supuso que el objetivo era aumentar la participación del ahorro nacional en el PIB el ritmo indicado en el plan, pero a partir de cero. Este supuesto puede haber distorsionado los resultados.

Fuente: Cuadros del Apéndice.

/Dado que

Dado que los planes considerados tienen distintos años base se ha elaborado un cuadro que los haga comparables en un momento en el tiempo. Para este efecto se han considerado los objetivos de crecimiento anual en la participación del coeficiente de ahorro en el PIB y el cambio anual esperado en el uso de recursos externos (también como porcentaje del PIB) que figuran en los planes. Este cuadro señala cuál es la tasa esperada o planificada de ahorro, el uso de recursos externos y el ahorro total como porcentaje del PIB para el año 1977. Dichas tasas de construyeron utilizando como año base 1/ el indicado en el plan, de ahí en adelante se le sumó el cambio anual esperado en el ahorro y en el uso de recursos externos hasta llegar a 1977. La tasa de ahorro total esperada se logró sumando la tasa planificada de ahorro y la de recursos externos, calculados según el método anterior.

Nueve de los doce países se proponían alcanzar en 1977 tasas de ahorro nacional superiores al 15 por ciento, tasa considerada como una prueba crítica demostrativa de la capacidad de un país para lograr el progreso económico y social en forma autosostenida. 2/

Al revisar las metas y objetivos planteados para el año terminal del plan 3/ se aprecia que: i) todos los países, con la sola excepción de Guatemala, se proponen superar la tasa del 15 por ciento antes o durante ese año, y la mayoría postula incluso rebasar la del 20 por ciento. Sin embargo, más de la mitad de los países aún esperan que por lo menos 15 por ciento del ahorro total sea financiado con recursos externos. ii) No se pretende alcanzar las altas tasas de ahorro que se han propuesto a costa de reducciones del consumo personal.

1/ La tasa de ahorro nacional bruto del año base considerado fue: Argentina 22.8%; Barbados -7.4%; Bolivia 17.1%; Chile -0.3% Costa Rica 2.6%; Ecuador 13.1%; El Salvador 13.4%; Guatemala 13.5%; Nicaragua 10.4%; Panamá 23.2%; Uruguay 11.0%; Venezuela 34.1%. Todas como porcentaje del PIB.

2/ Véase Journal of Development Planning Nº 11, Naciones Unidas, Nueva York, 1977, p. 147.

3/ Véase el Cuadro 5 del Apéndice.

/Se espera

Se espera incluso un aumento sustancial en el consumo total y per cápita. 1/ Las altas tasas planificadas de aumento en el consumo dan fe del interés existente por mejorar los niveles de vida, pero plantean al mismo tiempo, serios problemas para lograr las tasas de ahorro esperadas.

iii) Instrumentos de política. En este punto es donde pueden encontrarse las mayores diferencias respecto al tratamiento de la inversión y el financiamiento entre los planes de desarrollo de la región. La primera es la importante relativa que se le asigna al sector público y privado. 2/ En este sentido, hay dos casos polares. Bolivia esperaba que el sector público contribuyera al ahorro nacional con un monto equivalente al 17 por ciento del PGB y fuera, por lo tanto, el principal generador de ahorros en el país. Por su parte, Argentina, Costa Rica y Nicaragua, en el plan para el período 1975-1979, esperaban que una parte sustancial del ahorro proviniera del sector privado.

Evidentemente, los instrumentos para expandir el ahorro público difieren de los que pretenden expandir el privado, por lo que hay que analizarlos separadamente.

Se propusieron tres fórmulas para aumentar el ahorro público:

i) Argentina y Panamá propusieron una reducción del gasto público o un aumento de éste a una tasa inferior a la del crecimiento del producto geográfico bruto. Estos dos países forman parte de los que planificaron una más alta tasa de ahorro total. La República Dominicana también debiera ser ubicada en esta categoría ya que si bien se propone aumentar su gasto a una tasa superior a la del producto, la diferencia es prácticamente insignificante;

ii) Nicaragua, Costa Rica y El Salvador se propusieron aumentar el gasto público a una tasa superior a la del crecimiento del producto,

---

1/ Véase el Cuadro 5 del Apéndice.

2/ En el Cuadro 6 del Anexo se presentan cifras referentes al aumento planificado del ahorro público y privado para algunos países de la región.

/y ello

y ello porque si bien señalaban la necesidad de evitar todo gasto innecesario, entendían que el gasto público cumple un rol fundamental en la satisfacción de las necesidades básicas, en la formación de capital humano y en la expansión de la empresa tradicional. Buscando mayor racionalidad del gasto público, Nicaragua duplicaba la tasa de crecimiento de la tasa de interés a la deuda pública respecto del costo del crédito para el resto de la economía;

iii) La tercera fórmula consistió en que los ingresos públicos aumentaran a una tasa superior a la del gasto, aunque éste fuera a su vez, superior a la tasa de crecimiento del producto. Para ello Brasil, Perú y Uruguay se propusieron mejorar la administración pública y, en particular, aumentar las ganancias de las empresas públicas. 1/

Además, la casi totalidad de los países, incluyendo a los mencionados en otras categorías, se propusieron aumentar la recaudación pública a través de impuestos. Brasil, por ejemplo, pretendía racionalizar y simplificar la ley de impuesto a la renta con el objetivo de que el sistema impositivo fuera más funcional y equitativo. Se proponía, al igual que Ecuador, aumentar la tasa de impuestos para aquellos grupos sociales con mayor capacidad de pago. Otra fórmula para aumentar la recaudación propuesta en Ecuador, Chile y Uruguay, consistió en revaluar el precio de la tierra y convertir este impuesto en el más importante para el sector agrícola, que tradicionalmente presenta mayores dificultades en materia de impuestos. Por último, se buscó aumentar el volumen de impuestos cambiando la forma y monto de recolección de los impuestos indirectos. 2/ En este sentido,

---

1/ Este objetivo también está presente en los países del primer grupo (Argentina, Panamá y República Dominicana).

2/ En este sentido, el impuesto único al valor agregado (IVA) implementado en Chile parece ser muy efectivo y fácil de fiscalizar. Sin embargo, es de carácter regresivo en términos de la distribución del ingreso.

/han habido

han habido cambios en la estructura arancelaria de Brasil, Chile, Panamá y Venezuela.

Como ya se indicara, el conjunto de los países de la región ha puesto especial énfasis en el aumento del ahorro privado. Todos se propusieron aumentar la participación del ahorro privado en el producto, lo que requiere un gran esfuerzo, que, dadas las características de los países de la región, debía provenir fundamentalmente de los propietarios del capital industrial y, en menor medida, de los asalariados urbanos.

Bolivia, por ejemplo, esperaba que la puesta en marcha a plena capacidad de ciertos proyectos industriales aumentase la tasa de ahorro de la empresa privada a una tasa del orden del 30 por ciento anual durante el período del plan. En Argentina y Chile, el uso de la capacidad instalada no utilizada debía redundar en un aumento de la tasa de ganancia, y por ende, del ahorro e inversión privada. En Brasil y Costa Rica se esperaba que con los ajustes de política fiscal y monetaria, se redujera la incertidumbre y, por lo tanto, se promoviera el ahorro y la inversión privada.

Para promover el ahorro privado muchos países se propusieron cambiar las tasas de interés e impulsar la creación de instituciones financieras que llegasen al conjunto de los ahorrantes potenciales. Uruguay buscó elevar las tasas de interés para incentivar el ahorro personal. Panamá buscó eliminar toda restricción a las tasas de interés pagadas a los ahorrantes y fortalecer a las instituciones de ahorro y préstamo, con el fin de ampliar los canales de captación y la competencia entre instituciones financieras. Chile ha incentivado la formación de un mercado privado de capitales que se debe convertir en el mecanismo fundamental de orientación del ahorro y la inversión. Para ello se han liberalizado las tasas de interés casi completamente.

Brasil, Chile y Panamá han estimado que el ahorro privado nacional debe ser complementado por el capital extranjero. Para este efecto han liberalizado, particularmente en Chile, las condiciones de entrada del capital extranjero.

/Por último,

Por último, Brasil y Venezuela se propusieron ampliar el grupo social que coloca sus ahorros en acciones. Para este efecto, particularmente en Venezuela, se ha promovido la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa.

A partir de lo dicho anteriormente, pueden distinguirse dos modalidades de expansión y racionalización del ahorro público y privado que, en una forma u otra, han sido impulsados por la casi totalidad de los países de la región: una consiste en estructurar un mercado de capitales; la otra, en la búsqueda de una mayor eficiencia en el sector público, particularmente en la asignación de los fondos de inversión mediante estudios de evaluación de proyectos específicos.

Este tipo de objetivos han sido planteados en la casi totalidad de los países de la región, pero con particular énfasis en Chile. Por esta razón, se describirá con mayor detención este caso, señalando sus particularidades y diferencias con otras experiencias.

La búsqueda de mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de los fondos públicos es un fenómeno casi generalizado en la región y con características bastante similares, lo que obedece fundamentalmente al esfuerzo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo impulsando la creación de instancias de estudios de preinversión y de evaluación de proyectos. "Con el fin de asignar eficientemente los recursos de inversión de que dispone el Estado todas las inversiones del sector público serán evaluadas con anticipación, de acuerdo a criterios de rentabilidad económico-social. Esto evitará llevar adelante proyectos públicos de bajo rendimiento o que no están de acuerdo con la capacidad económica del país". 1/ Para este efecto,

---

1/ República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Políticas de Largo Plazo, 1977, p. 20.

/se ha

se ha dado instrucciones al conjunto de las reparticiones públicas chilenas respecto a la forma en que debe ser presentado y evaluado un proyecto. La modalidad concreta de evaluación, como las estadísticas (fundamentalmente precios) a utilizar, han sido preparadas por la Oficina de Planificación Nacional y repartidas, en forma de cartillas, a las distintas reparticiones públicas. 1/ Cada entidad tiene la obligación de presentar a la Oficina de Planificación Nacional una evaluación anticipada de sus proyectos para que ésta, a su vez, lo evalúe y determine la prioridad que tiene en los plazos pertinentes. Con este mismo fin, se desarrollan programas de capacitación y especialización de funcionarios públicos en las técnicas de evaluación social de proyectos.

En lo que al ahorro privado se refiere, se ha considerado de vital importancia el funcionamiento adecuado del mercado de capitales por cuanto "permite el traspaso de fondos entre los diferentes agentes, movilizando estos recursos y posibilitando así su incremento y el logro de una eficiente asignación". 2/ Para este efecto se ha considerado importante avanzar hacia una mayor liberación de la tasa de interés, 3/ de tal forma que refleje el costo de oportunidad del capital. En el caso chileno, los controles en aquellas áreas donde subsisten, tienen un carácter global; esto es, se han acabado los controles o subsidios selectivos. El caso brasileño, por ejemplo, es distinto, ya que se contempla la existencia de crédito selectivo fundamentalmente como un mecanismo de apoyo a la pequeña y mediana empresa nacional. Para este efecto se ha adoptado una modalidad de participación del sector

1/ Existen cartillas para los distintos sectores, por ejemplo, agua potable, electricidad, salud, etc.

2/ Oficina de Planificación Nacional, Chile, Consideraciones sobre la planificación en Chile, 1979, p. 28.

3/ El grado de liberalización de las tasas de interés es variable según los países. Chile es, probablemente, el que ha avanzado más hacia una tasa completamente libre.

/público en

público en el mercado de capitales bastante más activa. El aparato gubernamental a través de sus instituciones financieras, otorga crédito subsidiado o, por lo menos, a tasas distintas a la del mercado, a este tipo de empresas. Además, refinancia el crédito otorgado por los bancos comerciales y ha liberalizado parcialmente, para estos casos, la tasa de encaje obligatoria de los bancos comerciales.

Por lo tanto, si bien existe un interés en incentivar el desarrollo de un mercado de capitales, existen divergencias respecto al rol que le cabe al Estado en éste. Extrañamente, países como Argentina y Chile, por ejemplo, que postulan la subsidiaridad del Estado, en el área financiera se han limitado a facilitar el funcionamiento del mercado sin corregirlo, o a apoyarlo cuando el mercado presenta claras deficiencias. 1/

Aunque el esfuerzo por movilizar recursos para aumentar el ahorro total que se han propuesto los países de la región es considerable, la mayoría de ellos esperan que estos recursos no sean suficientes para cubrir los montos de inversión planificados. Esto es especialmente cierto para el caso del ahorro y la inversión pública. 2/ Esto necesariamente significa que esos países aún esperan contar con un significativo aporte de fuentes extranjeras de financiamiento.

b) Resultados de la ejecución de los planes

En el caso de la inversión, como señala el Cuadro 2, los resultados durante la segunda mitad de la década en general han sido bastante promisorios. La región en su conjunto superó las tasas de inversión planificadas. En este sentido especial mención debe hacerse de Ecuador y Venezuela, ambos exportadores de petróleo, que superaron

---

1/ Una de las más claras que se ha manifestado en el mercado de capitales sin incidencia estatal es la falta de apoyo crediticio, a tasas de interés promedio, para el pequeño y mediano productor. Esta es, precisamente, la irregularidad o incapacidad del mercado que se pretende corregir, mediante la intervención estatal, en Brasil.

2/ El Cuadro 7 del Apéndice da a conocer la información existente sobre esta materia.

/Cuadro 2

Cuadro 2

RESULTADOS DE LAS POLITICAS DE INVERSION

Año 1977

País	Tasa de inversión Año base	Tasa de inversión planificada 1977	Tasa efectiva 1977
Barbados	22.7	20.7	24.1
Bolivia	23.0	24.8	22.1
Brasil	25.0	25.0	26.4
Chile	11.3	11.9	9.0
Costa Rica	26.7	28.3	24.9
Ecuador	14.7	17.6	28.8
El Salvador	20.6	22.4	24.0
Guatemala	12.1	12.4	21.4
Nicaragua	33.3	-	28.6
Panamá	28.0	28.5	23.0
Rep. Dominicana	25.0	25.1	22.6
Uruguay	9.0	15.1	14.3
Venezuela	28.5	28.1	39.6

Fuente: Cuadros anteriores y BID. "Progreso Económico y social en América Latina" 1975 y 1978.

/considerablemente las

considerablemente las tasas planificadas, debiendo recordarse que Venezuela había planificado disminuirla dado su ya alto nivel.

En términos de inversión, las tasas más bajas fueron especialmente la de Chile, y en menor medida, la de Panamá. En el caso chileno no sólo se partía de una tasa de inversión extraordinariamente baja, en términos relativos, sino que además muestra una de las diferencias negativas más grandes entre tasa planificada y la efectiva. Así, Chile logró en el año 1977 una tasa de inversión que es sólo el 60 por ciento de la segunda tasa de inversión más baja de la región (Uruguay) y sólo 40 por ciento de la tasa promedio regional. Panamá no sólo no logró la meta establecida en el Plan sino que, además, la inversión decreció su participación en el producto en casi 20 por ciento.

Observando los resultados de las políticas de promoción del ahorro nacional 1/ se puede notar la alta correlación que existe entre los logros en el área de la inversión y en el área del financiamiento. Al igual que en el caso de la inversión, la mayoría de los países lograron los objetivos que se habían propuesto. En 1977 dos tercios de los países habían superado la tasa de ahorro nacional del 15 por ciento. Aquellos países que presentaron mayores problemas en el logro de sus objetivos de inversión, también presentaron una situación similar respecto al ahorro. Panamá disminuyó considerablemente su tasa de ahorro; Chile, si bien logró la meta propuesta, tenía la tasa de ahorro más baja de la región.

Al igual que en la evaluación hecha respecto de la primera mitad de la década, puede concluirse que el éxito en el logro de los objetivos de inversión depende del éxito alcanzado en la promoción del ahorro interno. En este sentido es interesante notar que los dos países que estuvieron más lejos de alcanzar las metas propuestas (Panamá y Chile), fueron los que pusieron mayor énfasis en la creación de un mercado privado de capitales (sin incidencia estatal) como mecanismo central

---

1/ Véase Cuadro 3.

/Cuadro 3

Cuadro 3

RESULTADOS DE LAS POLITICAS DE PROMOCION DEL AHORRO NACIONAL

(1977)

País	Tasa de Ahorro nacional Año base	Tasa planificada Año 1977	Tasa efectiva Año 1977
Argentina	22.3	29.7	23.7
Barbados	- 1.4	2.0	5.6
Bolivia	17.1	19.5	18.7
Brasil	-	-	-
Chile	0.3	1.4	5.2
Costa Rica	12.5	15.3	17.3
Ecuador	13.1	17.5	23.3
El Salvador	13.4	15.4	22.5
Guatemala	13.5	15.9	18.6
Nicaragua	12.4	17.2	16.5
Panamá	23.2	24.6	14.3
Perú	-	-	-
República Dominicana	-	-	-
Uruguay	11.0	13.5	11.8
Venezuela	39.9	38.1	34.4

Fuente: Cuadros anteriores y BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe Anual, Washington, D.C. 1978.

/(en el

(en el caso chileno prácticamente único) de sus políticas de inversión y financiamiento. En ambos casos, también, se esperaba reducir considerablemente la participación del sector público en la economía en general y en el financiamiento del desarrollo en particular.

4. Perspectivas para la década del ochenta y proposiciones de política

El inicio de esta década ha estado marcado por la continuidad en el alza de los precios de las importaciones, la no consecución de los objetivos planteados en términos de producción de alimentos y una clara tendencia a disminuir la demanda por los bienes exportados por los países en desarrollo, todo lo que tiende a reducir el margen de recursos disponibles para aumentar el ahorro nacional. Sin embargo, aún se considera necesario alcanzar altas tasas de crecimiento económico, particularmente en la producción de alimentos y en el sector industrial en general.

Lo anterior parece indicar que durante esta década habrá de darse un cambio significativo en la asignación de recursos entre consumo e inversión. Este cambio requiere, en primera instancia, un gran esfuerzo de ahorro nacional. A continuación y pretendiendo sólo ilustrar los desafíos que se avecinan, se calcula la magnitud del esfuerzo de financiamiento del desarrollo que deberán hacer los países de la región e identificar en quiénes recaerá primordialmente tal esfuerzo.

Los últimos planes publicados postulan que el producto interno bruto per cápita crecerá a una tasa promedio del 4.6% anual. Si se supone que la población seguirá creciendo a un ritmo del 2.8% anual, 1/ la tasa de crecimiento global del PIB será, en promedio, 7.4% al año.

Para determinar las tasas de ahorro e inversión necesarias para mantener dicha tasa de crecimiento del producto, hay que conocer

1/ Esta tasa corresponde al promedio del crecimiento anual de la población en la Región durante el período 1970-1978.

/la relación

la relación incremental capital-producto durante la próxima década. La tasa efectiva para la década que recién termina fue de 4.2%. 1/ Para este ejercicio se considera que la relación bruta capital-producto será 4.0%, suponiendo que se hará un uso más intensivo del factor trabajo durante la década del ochenta. 2/ Con esta información se puede concluir que la tasa de inversión bruta respecto al PIB debiera ser 29.6%. Suponiendo una depreciación equivalente al 6.0% del PIB, se concluye que la tasa de inversión neta debiera ascender al 23.6% del PIB. 3/

Esta inversión puede provenir de tres fuentes: el ahorro público, el ahorro privado, o los recursos externos. La tasa planificada de ahorro externo, estipulada en los últimos planes publicados, es 2.6% del PIB en promedio. A su vez, la fracción del ahorro que proviene del sector privado depende de la tasa impositiva y la propensión media a ahorrar de los hogares y de la empresa privada. El ingreso tributario en la región representa, en promedio, el 20% del PIB; la propensión media a ahorrar en el sector privado es aproximadamente un 10% del PIB. 4/ Por lo tanto, el ahorro privado será aproximadamente 8% del PIB. Los cálculos anteriores llevan a que, ceteris paribus, el ahorro público debiera ser equivalente al 13.0% del PIB. 5/

1/ Hay que hacer notar que ésta aumentó drásticamente (a 5,6) durante la segunda mitad de la década.

2/ Esta tasa de una relación incremental capital-producto neta igual a 3.2 que es equivalente a la tasa implícita de los objetivos planteados en los últimos planes de desarrollo.

3/ Ver página siguiente.

4/ Estas dos cifras equivalente la del año 1978.

5/ Esta tasa (sg) es superior a la planificada y supone una mayor participación del ahorro público en la oferta de ahorro total que la planificada. Al respecto véanse los Cuadros 9 y 10.

/3/ El

3/ El modelo utilizado para determinar los resultados que se presentan a continuación es el siguiente:

1) $g = \bar{y} + P$

2) $i_n = k\ g,\ i_n = i - d$

3) $i_n = b_g + b_p + a$

4) $b_p = b\ (1 - t)$

5) $b_g = i_n - (b_p + a)$

6) $t = \dfrac{C_g + k_n\ (\bar{y} + p) - (a + b)}{(1 - b)}$

donde g = tasa de crecimiento global del PIB

$\bar{y}$ = tasa de crecimiento per cápita del PIB

P = Tasa de crecimiento de la población

i_n = tasa de inversión neta respecto al PIB

k = relación incremental capital-producto bruto

d = tasa de depreciación respecto al PIB

b_g = tasa de ahorro público respecto al PIB

b_p = tasa de ahorro privado respecto al PIB

a = tasa de endeudamiento respecto al PIB

b = propensión privada a ahorrar

t = carga impositiva

C_g = gasto de gobierno

k_n = relación incremental capital-producto neto

Es importante recordar que el más alto coeficiente de inversión bruta fija (respecto al PIB) fue logrado en 1977 (sólo disponemos de cifras oficiales hasta esa fecha) y alcanzó en promedio para la Región a 22.1%. Sin embargo, sólo seis países de la Región alcanzaron o superaron dicha cifra promedio. El promedio parece distorsionado por las altas tasas de inversión de los países exportadores de petróleo.

/Es improbable

Es improbable que si logran las metas deseadas salvo que ocurran transformaciones sustanciales en el ingreso corriente de los gobiernos o en la propensión media o en los ahorros en el sector privado, ya que el ahorro corriente de los gobiernos centrales de la región no alcanzó al 1% del PIB en 1978 y el gasto público no puede ser financiado con un 7% del PIB.

Como ya se viera en los puntos anteriores en general las políticas de financiamiento implementadas en la región tienden a afectar una de estas dos variables o ambas. El aumento en la carga impositiva que se requiere para lograr estas metas, es fácilmente cuantificable. 1/ A la información con que ya se cuenta habría que agregarle el gasto planificado del Gobierno (Cg) para el período, que se supone no será inferior al 25% del PIB. 2/ El ahorro público debe ser el 13.0% del PIB, lo que significaría que la carga tributaria sería 40.1% del PIB.

Esta tasa es considerablemente superior a la actual. Empero, si las políticas destinadas a aumentar la propensión media a ahorrar en el sector privado son efectivas, disminuirá la tasa de ahorro público necesaria para financiar la tasa de crecimiento planificada. 3/

El objetivo de aumentar la tasa de ahorro privada exige, como primer requisito, conocer y entender los patrones de comportamiento del ahorrante y del consumidor privado. Como plantea King 4/ en América Latina hay un gran déficit de información al respecto; además la información disponible no es en general confiable y, por último,

---

1/ Se debe recordar que estamos trabajando con cifras promedio para la Región. Por lo tanto, los resultados logrados no son directamente aplicables a ningún país de la Región; sin embargo, el mismo cálculo puede ser hecho para cada país de ésta.

2/ En 1978 el promedio de la Región fue 28.1%.

3/ Los resultados del modelo anterior deben considerarse como una mera ilustración ya que se han simplificado una cantidad de cuestiones. Lo más importante es que se supone independencia entre las variables del sistema, sabiendo que no es así. Es claro que el tamaño de t afectará b que también probablemente afectará k y así otras interrelaciones no consideradas.

4/ King "Private Savings" en K. Griffin, editor, Financing Development in Latin America, McMillan, St. Martin's Press, 1971.

/la que

la que es confiable no puede ser interpretada claramente. Por lo tanto, es necesario analizar y estudiar los factores determinantes del ahorro nacional privado. En este sentido, el levantamiento de pequeñas encuestas de gasto y ahorro, al mismo grupo durante cierto número de años, aparece como la alternativa más productiva para conocer los factores reales que condicionan los cambios en la tasa de ahorro privado. 1/

La experiencia de los últimos años parece señalar como área particularmente importante de los mecanismos de captación del excedente de las exportaciones. Las grandes fluctuaciones ocurridas en los precios internacionales, acompañadas de una estructura de salarios relativamente rígida, ha hecho que en los períodos de alza de precios se generen grandes excedentes. El sistema financiero, hasta el momento, ha presentado grandes rigideces para utilizar estos fondos en el corto plazo. En este sentido, sería aconsejable estudiar la posibilidad de crear fondos de estabilización de la entrada de divisas, que capten excedentes en el período de boom; lo que podría lograrse mediante la venta de bonos del Estado, que sería el que captaría tales excedentes para invertirlos o canalizarlos posteriormente a través del mercado de capitales. Para esta segunda alternativa, parece particularmente importante lograr una mayor vinculación entre el órgano de planificación y las instituciones financieras, especialmente, en los criterios de preparación y evaluación de proyectos.

Esto último lleva a discutir uno de los problemas centrales enfrentados por la región en materia de inversión. Hasta el momento se han mencionado algunos problemas relacionados con el financiamiento del desarrollo y algunas posibles soluciones a éstos. Sin embargo, tanto o más importante es lograr un uso expedito y racional de los recursos financieros generados. Las rigideces existentes en el proceso

---

1/ Otra alternativa propuesta es la de mejorar la información contenida en las Cuentas Nacionales.

/de inversión

de inversión encuentran dos causas fundamentales: la falta de proyectos claros y definidos en el momento que se generan los excedentes financieros, y la inviabilidad o irracionalidad de algunos proyectos que se implementan. Por esta razón, la preparación y evaluación de proyectos o, al menos, el establecimiento de criterios sobre cómo hacerlo, debiera convertirse en uno de los quehaceres centrales del órgano de planificación. 1/

Para la preparación de proyectos es esencial la creación o el fortalecimiento de los Fondos de Preinversión. Estos Fondos tienen como misión primordial identificar y preparar proyectos de inversión, incluyendo los estudios y recomendaciones de carácter técnico, económico y financiero que permitan decidir sobre la conveniencia y factibilidad de una inversión. Por lo tanto, estos Fondos debieran establecer una lista priorizada por regiones y sectores de proyectos. La experiencia ha demostrado que la existencia de proyectos piloto y las actividades complementarias (capacitación, desarrollo de tecnología e instituciones de fomento, etc.) facilitan y hacen más productivas las inversiones.

Una vez identificados los proyectos, mediante estudios de preinversión, se requiere analizarlos y evaluarlos en detalle determinando así su factibilidad y justificación tanto en términos de beneficio para sus patrocinadores como para el país en su conjunto. La evaluación de un proyecto debiera considerar un examen de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y económicos. Sin desconocer la importancia de los primeros tres aspectos mencionados, el órgano de

---

1/ En este sentido, se debe destacar la labor desarrollada por el BID, especialmente en las áreas de apoyo a los sistemas de planificación orientados a identificar y promover proyectos; de establecimiento de los programas globales de preinversión; de asistencia técnica relacionada con la preparación de proyectos específicos y las operaciones del Fondo de Preinversión para la Integración en América Latina.

/planificación debiera

planificación debiera hacer un aporte fundamental en la evaluación económica.

El aparato gubernamental y, en concreto, el órgano de planificación debiera cumplir un rol fundamental en la selección de proyectos como de hecho ocurre en la práctica. El Gobierno selecciona proyectos directamente, inversiones en el sector público, o indirectamente, a través de reglamentos establecidos a la inversión o por medio de impuestos, tarifas y subsidios. 1/

El aporte fundamental del órgano de planificación en la evaluación socioeconómica de proyectos debe darse en torno a la superación de dificultades de carácter técnico, tales como los cálculos y criterios requeridos para determinar los precios "sombra" y calcular los costos y beneficios tanto directos como indirectos, especialmente cuando éstos carecen de precios de mercado y sus efectos se extienden durante un período considerable. El cálculo del costo de oportunidad del capital, como los posibles efectos que la incertidumbre respecto a contingencias del futuro pueda tener sobre un proyecto, debe ser otro de los factores a estudiar por el órgano de planificación.

De esta forma el órgano de planificación apoyará más efectivamente la implementación de operaciones de inversión bien definidas que permitan alcanzar ciertos objetivos de desarrollo. La importancia de este aspecto es subrayada por Waterston cuando plantea que "el corazón de cualquier plan de desarrollo está compuesto por proyectos... sin ellos no puede haber ejecución eficaz del plan". 2/

1/ En este sentido también se debiera considerar una fase posterior a la de evaluación que es la de ejecución. Las dificultades que hoy existen en la fase de ejecución obedecen, por lo menos en parte, a deficiencias en el proceso de planificación. Entre éstas y además de las ya mencionadas se pueden nombrar: las metas demasiado ambiciosas de algunos planes que normalmente conlleva una paralizante dispersión de recursos y las demoras administrativas y de procedimiento que obstaculizan la ejecución de proyectos.

2/ Albert Waterston, Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

/C. LAS

C. LAS POLITICAS DE EMPLEO *

1. El empleo en la planificación del desarrollo: perspectiva histórica

El problema del empleo ha sido desde la inmediata postguerra un tema relevante para la planificación del desarrollo y, en menor medida, en el diseño de las políticas económicas y sociales de los países latinoamericanos. 1/ La generalización de la planificación representó una importante contribución al conocimiento del problema del empleo y favoreció la formulación de políticas generales tendientes a darle solución.

Los planes de desarrollo de la década del 60 profundizaron en el diagnóstico del problema corroborando los resultados de trabajos anteriores, 2/ acerca de la magnitud de la desocupación abierta y del subempleo de la mano de obra; del escaso dinamismo en materia de absorción de fuerza de trabajo por el sector industrial; y de la alta concentración de mano de obra ocupada en las actividades urbanas no productivas y, en general, en actividades de baja productividad e insuficientes ingresos. Los diagnósticos identificaban como causas

---

*/ En esta sección se integra dentro del planteamiento general del ILPES sobre el tema, el valioso aporte realizado por PREALC en un documento que analiza el tratamiento del empleo en los planes de desarrollo y las políticas de empleo en los países latinoamericanos durante la década del 70 y se hacen recomendaciones para superar los problemas detectados.

1/ Prueba de esa importancia puede encontrarse en el trabajo donde la CEPAL, a pedido de los países miembros, propuso por vez primera, los elementos que debe contener un programa de desarrollo económico (R. Prebisch Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, 1960. Reproducido en la Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL). Así como en los informes del BIRF a los gobiernos de Colombia y Cuba en 1951, resultado de las misiones dirigidas por L. Currie y F.A. Truslow, respectivamente.

2/ En particular, "Evolución de la estructura del empleo en América Latina en 1945-1955". Boletín Económico de América Latina, Vol. II, Nº 1, febrero de 1957, pp. 16-44.

/principales el

principales el inadecuado ritmo de crecimiento de la economía, producto de insuficiencias en la inversión y de las rigideces del sector agropecuario derivadas de la estructura de tenencia prevaleciente, y el desbalance entre exigencias de calificación y entrenamiento efectivo de la mano de obra. Ante esto, los planes de desarrollo postularon que el aumento en el ritmo de crecimiento de la producción acompañado de mayor capacitación de la mano de obra tendería a absorber, en forma productiva, a la gran masa de desempleados y subempleados.

Ese optimismo fue trocándose en pesimismo creciente a finales de la década del 60, lo que se acentuó durante los años setenta. A pesar del notorio aumento en las tasas de crecimiento económico y de la creación de grandes centros de capacitación, el total del desempleo y el subempleo en América Latina - medido en términos de desempleo equivalente - era, hacia 1970, una proporción similar de la población activa, a la existente en 1960. 1/ La persistencia de altas tasas de subutilización de la mano de obra durante la década del 70 y los efectos del desempleo y del subempleo sobre la pobreza, explican la preocupación creciente existente entre los responsables de la política de desarrollo. Si anteriormente la mayor utilización de la mano de obra era vista básicamente como un elemento dinamizador del crecimiento, en ese momento la solución del problema del empleo pasó a verse como una condición necesaria para el desarrollo económico y social.

1/ Véase, United Nations Economic and Social Council "The Employment Problem", Development Digest, Vol. VII, Nº 4, octubre 1969, p. 4; ILPES, Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina (INST/5.3/L.3), Santiago; y PREALC, "El problema del empleo en América Latina: situación, perspectiva y políticas", Santiago, abril de 1976, Cuadro 3, p. 42.

/La evaluación

La evaluación del resultado de los planes de la década del 60 y los diagnósticos para la década del 70 permitieron clarificar algunos aspectos de la estructura del empleo y del desempleo y del funcionamiento de los mercados de trabajo, así como las relaciones causales entre ellas, el proceso global de desarrollo, y las políticas económicas y sociales en general.

Uno de los resultados de esa evaluación fue hacer inevitable la empliación del ámbito de las políticas de empleo; ya que no bastaba con impulsar el crecimiento y darle mayor "fluidez" y "transparencia" al mercado de trabajo. Surgía en forma patente que el empleo inestable y de baja productividad y el subempleo se extendían a todos los sectores de la economía. 1/

La explicación del fenómeno recibió un nuevo impulso por diversos estudios realizados en la década del 70 por el PREALC. Su conceptualización del mercado de trabajo como una realidad heterogénea, derivada de la propia heterogeneidad estructural de las economías de la región, planteó la coexistencia de mercados de trabajo diferenciados o segmentados en los sectores modernos ("estructurados") y tradicionales ("informales") como una hipótesis central para entender el problema del empleo. Bajo estas condiciones, se postuló que las políticas de empleo tendrían que ser necesariamente diferenciadas, atacando según fuera el caso las raíces estructurales del desempleo o del subempleo. En otros términos, las políticas ortodoxas, que descansan básicamente en el manejo de la política salarial para alcanzar el pleno empleo, no tendrían el éxito esperado dada la rigidez de la tasa de salario en los sectores modernos, derivada de dicha segmentación de mercados.

1/ Esta es una de las hipótesis básicas avanzadas simultáneamente por J. Ramos, Labor and Development in Latin America, Columbia University Press, Nueva York, 1970, p. 218 y por el ILPES en su evaluación del comportamiento del empleo en los 60. Véase Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, op. cit., Capítulo II.

/Tampoco producirían

Tampoco producirían los resultados esperados las políticas globales de corte Keynesiano, por concebir el desempleo sólo como un problema de demanda efectiva deficiente. Este diagnóstico fue enriquecido por los antecedentes complementarios provenientes del análisis demográfico, que permitieron una mejor medición y explicación del comportamiento de algunas variables claves, como la evolución de las tasas de participación (urbana, rural, por sexo y edad, etc.) en el trabajo, y de las causas, orientación y magnitud de algunos procesos, como el de la migración campo-ciudad. 1/

El mejor conocimiento de los problemas del empleo influyó en la calidad de los pronósticos utilizados en los planes de desarrollo. Estos, si bien aún distaban de poseer toda la fundamentación requerida, mostraron la creciente agudización de los problemas del empleo y el reforzamiento de su vinculación causal con los de la pobreza crítica a que se asistiría en la década del 70. 2/

De acuerdo a una de las proyecciones para la región la tasa anual de crecimiento de la población activa en América Latina se elevaría de 2.8 en la década del 60 y a 3.0 en la del 70, llegando en algunos países a 3.5. De continuar las tendencias de la demanda

---

1/ Véase al respecto Los estudios demográficos en la planificación del desarrollo, CELADE, Santiago, 1975 y los resultados del Seminario sobre estudios y datos demográficos en la planificación (Santiago de Chile, 23 al 29 de abril de 1971) auspiciado por el BID, el CELADE, la División de Población de las Naciones Unidas, el ILPES, la Secretaría General de la OEA y el PREALC.

2/ La influencia de estos pronósticos es clara, como puede apreciarse en el informe sobre los aspectos básicos de la Estrategia de Desarrollo, elaborado por la CEPAL en 1968. A base de las proyecciones realizadas, la CEPAL concluía que: "De persistir las tendencias actuales, ..., el desempleo aumentará y la distribución del ingreso se hará todavía más desigual acrecentando la masa de población que hoy subsiste en precarias condiciones de vida. Y ello, aunque la economía latinoamericana continúe creciendo a ritmos similares a los actuales". Por lo que "la desocupación ...debe ser el objetivo esencial de toda estrategia del desarrollo". Véase "Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo en América Latina", en Estudio Económico de América Latina 1969, en p. 16 y 17.

/y la

y la productividad (2,5 % incremento anual de la ocupación) el déficit ocupacional se incrementaría, alcanzando la desocupación en 1980 a 14% de la población activa latinoamericana. 1/

Todos estos antecedentes incidieron para hacer del empleo un tema central de la política de desarrollo y para que la creación de empleos se situara entre los objetivos prioritarios de casi todos los planes.

La gran importancia adquirida por el problema llevó, en ocasiones, a que los países buscaran replantear a fondo el conjunto de sus políticas de desarrollo para adaptarlas al objetivo de lograr el pleno empleo o, por lo menos, para aliviar notoriamente las altas tasas de desempleo abierto, desempleo disfrazado, y subempleo prevalecientes. De ese interés surgieron programas destinados a tratar integralmente el problema de empleo dentro de la política global de desarrollo. Ejemplos destacados de estos programas fueron los de OIT y PREALC sobre Colombia (1970), República Dominicana (1972), Ecuador (1975) y El Salvador (1975).

Sin embargo, tales esfuerzos no dieron todos los frutos esperados por: i) las circunstancias que empezó a vivir la región, especialmente a partir de la crisis del petróleo, hicieron casi inevitable que la mayoría de los países dedicara sus esfuerzos a propósitos de estabilización, disminuyendo, por lo menos temporalmente, la búsqueda de medios para expandir la capacidad empleadora de la economía. La importancia del aspecto empleo quedó supeditada, en muchos casos, a la de evitar el que se acentuara la inflación o, en otros, a evitar que problemas de desequilibrio externo siguieran agudizándose. En muchos casos, todo se redujo a tratar de amenguar los efectos de las políticas estabilizadoras sobre la ocupación y los ingresos de las categorías más pobres de la población.

Los países no parecieron decididos, en definitiva, a poner en marcha las políticas integrales que les fueron sugeridas, entre otras

---

1/ Idem, p. 17.

/cosas porque

cosas porque los aspectos operacionales de la misma exigían una ardua y compleja tarea de implementación, para la cual los aparatos administrativos y de planificación no estaban preparados. Desde entonces quedó claro que la inserción de las políticas de empleo en los planes de desarrollo es uno de los campos que todavía requiere de esfuerzos metodológicos y operativos adicionales, además de contar con la necesaria voluntad política por parte de los gobiernos interesados.

2. El empleo en los planes de desarrollo de la década

Se analizó el tratamiento dado al empleo en 26 planes de desarrollo 1/, 24 de los cuales fueron aprobados y puestos en ejecución, 2/ correspondientes a 15 países latinoamericanos, 3/ lo que da a la muestra una gran representatividad. Los planes seleccionados cubren además diferentes subperíodos del decenio y, al haber incluido varios de un mismo país, fue posible captar la evolución dinámica del tratamiento del tema durante el período.

1/ Se incluyó también La estrategia para el desarrollo nacional de Panamá 1970-1978, dada la extraordinaria importancia que le fue concedida por los sucesivos gobiernos. Véase al respecto, República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980. Visión y realización nueve años después, Panamá, junio de 1978.

2/ El Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973 de Colombia y el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico 1972-1977 de Bolivia, no contaron con la aprobación correspondiente. Ellos se han incluido como representativos de un planteamiento sobre el tratamiento del empleo en la planificación al inicio de la década, que permiten señalar algunos problemas metodológicos en la elaboración de los planes y facilita la explicitación de la manera de tratar el tema del empleo en planes que sustituirán a los no aprobados. Véase Anexo 1.

3/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay , Venezuela y Barbados.

/a) Los objetivos

a) Los objetivos globales y las metas de empleo

Veinticuatro de los veintiseis planes de desarrollo analizados incluyen objetivos globales en materia de empleo. E incluso los dos en que ello no ocurre (Paraguay 1971-75 y Chile 1976-1981), se refieren al tema implícitamente. En efecto, el Plan de Paraguay, al tratar de la política ocupacional, indica que el gobierno está consciente de que la persistencia de la tendencia al inceemento de la desocupación debilitaría considerablemente los esfuerzos de crecimiento económico, por que se plantea "la ejecución de numerosos programas a nivel nacional, que al mismo tiempo de acelerar el crecimiento económico, darán ocupación productiva a la mano de obra redundante". 1/

Por su parte, el plan chileno 1976-1981, establece el objetivo global de un desarrollo social concordante con el desarrollo económico e incluye la referencia expresa a los instrumentos que serán utilizados para impedir o paliar las discordancias entre ambos que puedan surgir en materia de empleo.

Los objetivos globales para el empleo en la mayoría de los planes se asocian a tres elementos: aumento en la cantidad de empleos, aumento de la productividad, y mayor bienestar social.

Así, en todos los planes, el objetivo empleo está definido en términos de creación de empleos y de superación del déficit ocupacional y, sobre todo, de las tendencias a su incremento durante el período de vigencia del plan.

Sólo el plan argentino 1970-75 y el chileno 1970-76, se planteaban el logro del pleno empleo, entendido como una situación en que la desocupación sea exclusivamente friccional (1-2%) al finalizar el período de su ejecución.

1/ República del Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-75. Tomo II, Síntesis del Plan General y Sectorial, noviembre de 1970, p. 127.

/El resto,

El resto, plantean que la tarea de crear empleos para superar la desocupación abierta y el subempleo o empleo redundante es un esfuerzo que deberá ser continuado en planes posteriores. Tal es el caso de Colombia 1970-73, donde se indica claramente que varias de las acciones emprendidas se inscriben en una perspectiva de largo plazo y, por lo tanto, el empleo deberá permanecer como objetivo global de diversos planes.

El aumento de la cantidad de empleos, normalmente se ve complementado con el objetivo de aumentar la productividad de los mismos. Así sucede por ejemplo, en el Plan colombiano 1971-74, y en la Estrategia panemeña 1970-80, donde se indica expresamente la intención de mejorar la calidad de los empleos ya creados o que se crearían durante el período del plan. Además, en forma implícita, todos los planes enfatizan la necesidad de mejorar cualitativamente el empleo, al proponerse por ejemplo el incremento de la productividad del trabajo global y por sectores y la superación o mejoramiento del subempleo. Ello se traduce también en programas tendientes a mejorar el nivel de calificación de la mano de obra. Esto es claro en el Plan brasileño 1972-74, que establecía como meta "realizar un esfuerzo intensivo para preparar mano de obra adicional y elevar los índices de calificación de la fuerza de trabajo" y que en el Plan 1975-79 se fijara la meta de dar capacitación profesional a 2 millones de trabajadores. Otros tres planes establecen metas de formación de recursos humanos (Bolivia 1967-80; Chile 1976-81 y 1975-79), pero sólo en dos casos se estipulan metas cuantitativas: el Plan de Panamá calcula la mano de obra que carece de capacitación y el de El Salvador contempla el establecimiento de centros de capacitación.

El incremento cuantitativo y cualitativo del empleo es visto como el instrumento fundamental para alcanzar una mejor distribución del ingreso y del bienestar. De esta forma, además, se logra mayor estabilidad social y política, objetivo que se advierte en la generalidad de los planes. El Plan boliviano 1972-1977, lo expresa con

/claridad: "El

claridad: "El trasfondo de la tensión social en la década del sesenta, tuvo su aplicación en la incapacidad del sistema económico para generar ocupación y absorber productivamente la mano de obra redundante. En este sentido, la falta de integración social de los grupos rezagados en el proceso de la economía moderna, constituye uno de los rasgos esenciales, que no sólo es de carácter económico sino que tienen implicaciones de orden social y político". 1/ Otros planes, como el IV Plan de la nación venezolana (1970-74), plantearon que "la incorporación sistemática de todas las personas en capacidad de trabajar al proceso de producción constituye el instrumento más importante y decisivo de la política social". 2/

Además de estos objetivos globales, se encuentran - en forma aislada - algunos más específicos, como la creación de empleos para poder elevar la tasa de participación del trabajo en general o de alguna categoría específica de la población 3/; la inmigración de personal calificado 4/; y la mayor movilidad intersectorial y rural-urbano o urbana-rural de la mano de obra 5/.

1/ República de Bolivia, Presidencia de la República, Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación. Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social, Versión global, La Paz, 9 de abril de 1973, p. 158.

2/ República de Venezuela, CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-1975, Caracas, 1971, p. 187.

3/ Chile, 1970-1976, por ejemplo.

4/ Panamá 1970-1980 y Venezuela 1970-1974, por ejemplo.

5/ Colombia 1971-1974 y Panamá 1970-1980, por ejemplo.

/A diferencia

A diferencia de los planes de la década del 60 en los que resulta difícil encontrar metas cuantitativas de empleo, 1/ en muchos planes de los 70 se nota una enumeración más detallada de las metas específicas en materia de empleo. 2/

El Cuadro 1 muestra cómo los países han plasmado en metas cuantitativas el objetivo global de aumentar la cantidad y calidad de empleos. Todos han programado aumentar el empleo total a una tasa superior a la que se espera crezca la fuerza de trabajo, 3/ lo que implica pretender absorber al menos parte de la mano de obra actualmente desempleada o subempleada.

Es interesante notar que la relación entre las tasas programadas de crecimiento del producto y del empleo varía mucho según los países. Brasil y Ecuador, por ejemplo, que han programado una tasa de crecimiento anual del producto de alrededor de 10 por ciento, se esperan que el empleo crezca en menos de 4 por ciento anual. En cambio, Costa Rica y Panamá que han planificado una tasa de crecimiento global de alrededor del 7 por ciento anual esperan que el crecimiento del empleo sea superior al 4 por ciento anual. Parece haber una asociación bastante directa entre la tasa planificada de crecimiento del producto y el aumento en la productividad media del trabajo. Los países que esperan lograr más altas tasas de crecimiento del producto buscarían hacerlo a través de cambios tecnológicos más rápidos y mayores coeficientes de inversión. Desde luego,

---

1/ Generalmente, sólo se definía el monto global de incremento de la ocupación que se planteaba alcanzar.

2/ Dadas las dificultades conceptuales y estadísticas que existen para medir el empleo y desempleo; las metas cuantitativas fijadas en esta materia necesariamente tienen un carácter especulativo. Por esta razón, estas metas normalmente se identifican con cuantificaciones de necesidades que se desearía satisfacer durante el período del Plan. Véase Cuadro 1.

3/ Nicaragua es una excepción en este sentido ya que se espera que ambas tasas crezcan a la misma velocidad.

/Cuadro 1

Cuadro 1

TASA MEDIA ANUAL ESPERADA DE AUMENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO Y TASA MEDIA ANUAL PLANIFICADA DE AUMENTO EN EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD DURANTE EL PERIODO DEL PLAN a/

País	Período del plan	Fuerza de Trabajo	Empleo				Tasa anual de crecimiento PGB programada	Productividad b/	
			Total	Agrícola	No agrícola			Tasa efectiva 1970 - 78	Tasa programada
					Total	Ind. Manufacturera			
Argentina	(74-77)	1,5	2,8	1,0	3,2	2,1	5,9	2,4	4,6
Barbados	(73-77)	1,3	3,2	-4,3	4,4	4,7	4,2		1,7
Bolivia	(76-80)	2,8	2,9	1,8	4,9	5,2	4,8	5,3	4,7
Brasil	(75-79)	3,0	3,5	-	-	5,9	10,0	9,2	6,3
Costa Rica	(74-78)	3,2	4,2	2,1	5,4	5,9	4,6	6,1	3,2
Chile	(76-81)	2,5	3,8	-	-	-	4,6	2,4	2,7
Ecuador	(73-77)	3,4	3,8	2,0	5,9	2,8	6,3	6,4	6,1
Nicaragua	(75-79)	3,7	3,7	2,7	4,7	-	3,2	3,9	2,9
Panamá	(76-80)	4,1	4,3	0,7	5,1	4,2	4,1	3,8	2,6
Uruguay	(73-77)	1,1	1,8	0,8	2,0	1,9	2,6	1,9	2,2
Venezuela	(76-80)	-	-	0,7	-	5,8	4,8	5,8	-

Fuente: Planes nacionales de desarrollo

a/ Tasas anuales compuestas

b/ Producto geográfico bruto por persona empleada

/el crecimiento

el crecimiento económico, apoyado fuertemente en el aumento de la productividad, redundará necesariamente en una lenta expansión del empleo.

El Cuadro 1, refuerza la afirmación anterior respecto al hecho de que la mayoría de los planes se proponen reducir, pero no eliminar, el desempleo abierto durante el período de ejecución de los planes vigentes.

b) Las políticas de empleo y sus instrumentos

Es preciso distinguir aquí, conceptualmente, entre las políticas que deliberada y específicamente buscan reducir el desempleo y erradicar o atenuar el subempleo y aquéllas que si bien buscan otros objetivos tienen efectos importantes sobre el nivel y estructura de la ocupación.

El Cuadro 2 presenta una tipología genérica de las políticas de empleo de acuerdo con este criterio. Se tienen, en primer lugar, políticas que buscan mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, principalmente en el sector moderno y luego, las dirigidas a reducir el subempleo en los segmentos tradicionales del mercado de trabajo. Ambos tipos se podrían calificar como políticas específicas. En la tercera columna se listan políticas globales o genéricas que afectan, deliberadamente o no, el nivel y la calidad del empleo.

En prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, se han utilizado en mayor o menor grado, los mecanismos e instrumentos de política descriptos en el Cuadro 2. A modo de referencia se hará una breve revisión de la forma en que los planes de desarrollo incorporan y dan prioridad a estos diversos tipos de política.

i) Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado. Se plantean como objetivo fundamental disminuir el desempleo friccional, mejorando el nivel de información y la movilidad del trabajo. La preocupación por este problema - como ya se dijera - surge, fundamentalmente, del diagnóstico efectuado en la década de los 60 resrespecto a los problemas que generaban desempleo.

/Cuadro 2

Cuadro 2

TIPOS DE POLITICAS DE EMPLEO

Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado	Políticas para reducir el subempleo en sectores tradicionales e informales	Políticas globales que afectan el nivel y calidad del empleo
1. Servicios de colocación y bolsas de trabajo a) Registros actualizados de personal b) Acción en escuelas secundarias y poblaciones marginales c) Vinculación interregional de servicios de colocación 2. Capacitación y sistemas de formación profesional y técnica a) Ampliar radio de acción a sectores desocupados b) Contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de la capacitación c) Contar con proyecciones de tipo y cantidad de personal calificado 3. Programas de empleo de emergencia	1. Políticas en sector rural tradicional a) Reforma agraria, colonización, restricciones al desuso potencial de la tierra a/ b) Política de ciencia y tecnología agropecuaria 2. Políticas en sector informal urbano a) Generación de empleo productivo al interior del sector informal b) Facilitar acceso a mercados y recursos productivos c) Orientación de la demanda estatal hacia el sector informal d) Promover la organización del sector e) Mayor acceso al crédito f) Mayor capacitación g) Acceso a tecnología adecuada	1. Políticas de distribución del ingreso y el patrimonio a) Política tributaria b) Programas sociales c) Fijación de precios d) Política salarial e) Redistribución activos 2. Política crediticia y tributaria a) Tasa de interés b) Exenciones de impuestos 3. Política hacia el sector externo a) Efecto sobre tasa de crecimiento b) Efecto sobre estructura productiva c) Efecto sobre tecnología utilizada 4. Inversión pública a) Estructura inversión sectorial 5. Legislación laboral a) Imposiciones sociales b) Normas para indemnización y despido 6. Política tecnológica a) Creación de tecnologías apropiadas b) Regulación flujo tecnología importada

a/ Esta política también podría catalogarse de global por la multiplicidad de objetivos que persigue.

/Como se

Como se puede notar en el Cuadro A-2 del Anexo, la casi totalidad de los países analizados se proponían aumentar la capacitación de la mano de obra y los servicios de colocación, en general bajo la responsabilidad de los ministerios de Trabajo con la colaboración de los gobiernos estaduales y municipales y de los ministerios de Educación y Economía.

Los servicios de colocaciones y bolsas de trabajo se han planteado como objetivos: a) incrementar la movilidad de la fuerza de trabajo empleada; b) atender a las expectativas de quienes buscan trabajo por primera vez y de los residentes en áreas urbanas marginales, que por su origen rural o su situación educacional y de formación profesional son más afectados por la falta de información y otros problemas de acceso a los mercados de trabajo; c) reducir las trabas institucionales al mercado de trabajo aumentando la participación laboral de la mujer; d) facilitar las vinculaciones entre los mercados regionales de trabajo; y e) facilitar el acceso a oportunidades de trabajo estacional a trabajadores rurales migrantes. 1/

Los sistemas de capacitación y de formación profesional, por su parte, se han planteado el objetivo de adecuar por lo menos esa parte de la mano de obra a las necesidades de la estructura de la producción nacional y de aliviar los problemas de subempleo vinculados a la baja productividad del trabajo.

La elevación de la productividad y de los ingresos de la mano de obra empleada,resultante de la acción de capacitación y formación profesional ha ocurrido principalmente dentro del sector moderno de la economía. Sin embargo, dicha acción no ataca el problema central de los países de la región, consistente en la insuficiente creación de nuevos puestos de trabajo, y alcanza sólo marginalmente a los sectores afectados por el subempleo.

1/ En algunos países estos beneficios se extendieron a la migración ocupacional fronteriza (estacional) entre países limítrofes.

/Algunos países

Algunos países (Chile 1976-1978 y Bolivia 1976-1980), crearon programas de emergencia para dar ocupación como un paliativo para situaciones coyunturales en que el desempleo abierto ha crecido notoriamente y por lo tanto sólo tienden a solucionar marginalmente el problema.

ii) Políticas para reducir el subempleo. La insuficiencia de puestos de trabajo en el sector moderno, no obstante, el crecimiento que éste ha tenido en algunos países ha subrayado la necesidad de mejorar el empleo y los ingresos de la población dedicada a actividades donde la productividad es tradicionalmente baja. Una parte sustancial de la fuerza de trabajo en la región se ubica en el denominado sector informal urbano y en el sector rural tradicional.

La casi totalidad de los países han planteado que "la política ocupacional se concibe condicionada por la necesidad de homogeneizar la estructura global de la producción, según el nivel tecnológico estimado más satisfactorio, lo que supone un doble esfuerzo de reducción de los actuales desniveles sectoriales en la productividad del trabajo y el logro de una efectiva elevación del nivel educativo y técnico de la fuerza de trabajo". 1/ Así, Argentina (1974-1977), Bolivia (1976-1980), Brasil (1972-1974), Colombia (1975-1978) y Perú (1976-1978) se propusieron programas destinados a apoyar en los campos técnico, financiero y de mercadeo a la pequeña industria. Estos programas han abierto el camino para otros, específicamente destinados a mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal urbano y en el campesinado tradicional.

En esta dirección se pueden mencionar los programas de desarrollo rural integrado de Colombia que atendieron a aquellos sectores rurales más afectados por el subempleo, dando acceso a los campesinos al crédito, a la tecnología apropiada y facilidades de comercialización;

1/ República de Venezuela, CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-74, página 12.

/los programas

los programas de fortalecimiento de la artesanía del Perú; el fomento de las cooperativas de producción en Bolivia; y los programas de colonización para asentar campesinos sin tierra, o regularizar la tenencia precaria, impulsados en Brasil, Bolivia y Costa Rica.

No obstante el interés de los gobiernos y la disposición de los órganos de asesoría internacional para actuar en esta dirección, todavía queda un amplio campo por cubrir. El principal escollo radica en la escasa capacidad de ejecución y seguimiento que tienen los propios gobiernos, que deriva a su vez de la ausencia de instituciones gubernamentales orientadas específicamente hacia los sectores de menor productividad. En general, reconociendo valiosas excepciones, el sector público latinoamericano ha sido estructurado para diseñar y ejecutar políticas hacia los sectores modernos y organizados. Mientras esto no se corrija, las políticas para reducir el subempleo en los sectores tradicionales seguirán adoleciendo de dificultades de implementación.

iii) Las políticas globales y sus efectos sobre el empleo. Los planes de desarrollo y las políticas económicas coyunturales definen y ejecutan acciones que repercuten positiva o negativamente sobre el nivel de empleo. Como se ha visto, buscan alcanzar objetivos diversos, tales como la aceleración del crecimiento económico, el control de la inflación o el equilibrio externo, frente a los cuales el empleo no siempre aparece con una prioridad elevada.

Las políticas globales listadas en el Cuadro 2 pueden repercutir sobre el nivel de empleo, al afectar cinco variables claves: los precios relativos del trabajo y el capital; el nivel de la demanda agregada; la composición de dicha demanda y la estructura de la producción; la distribución de los activos productivos entre los individuos; y el ritmo de avance tecnológico.

Así, la experiencia reciente de la política económica aplicada en Chile ha tratado de que el costo relativo de los factores de la producción no frene la contratación de mano de obra en el sector privado. Por una parte, medidas tales como el cambio en el financiamiento del costo de la seguridad social y otras prestaciones

/sociales que

sociales que usualmente se hacían recargando en cierto porcentaje a la nómina de salarios e, incluso, la introducción de un subsidio a la contratación de trabajadores, han determinado una rebaja en el costo de la mano de obra. Por otra, la elevación de la tasa de interés real y la eliminación de diversos subsidios al capital, han encarecido el costo relativo de este factor. No obstante, la tasa de desempleo abierto del país es de las más altas de la región. La explicación de esta paradoja podría encontrarse en una muy baja elasticidad de sustitución entre factores, particularmente en el sector moderno; en un nivel todavía bajo del coeficiente de inversión; y en los efectos de una rápida modernización, como consecuencia de la apertura externa adoptada por el país.

Las experiencias de política económica de Brasil, México y Venezuela, entre otros países, durante la década han mostrado una preocupación persistente por mantener un nivel de demanda efectiva, particularmente a través de la inversión pública, que no sacrifique la actividad económica y, por ende, la ocupación en beneficio de otros objetivos. La política de regulación de la demanda efectiva, complementada con inversiones públicas intensivas en el uso de mano de obra, puede ser un instrumento muy eficaz para mantener baja la tasa de desempleo abierto.

Las políticas de redistribución de los ingresos y aquellas que alteran el grado de apertura externa de la economía afectan la estructura de la demanda y de la producción y, consecuentemente, el nivel de empleo, dada la diversa intensidad de uso de trabajo en los varios sectores de la economía. Prácticamente todos los países de la región han llevado a cabo políticas redistributivas y de apertura externa durante la década. En general, ellas se han practicado teniendo en vista objetivos diferentes a la generación de empleos, tales como mejorar la participación relativa de los grupos de menores ingresos o lograr una más eficaz asignación de recursos. No hubo en general una evaluación previa de los efectos directos o indirectos de tales políticas sobre el empleo.

/Las políticas

Las políticas de redistribución de activos, particularmente en el sector rural y en algunos estratos industriales, realizadas o completadas a inicios de la década, particularmente en Chile y Perú, fueron diseñadas teniendo en vista un proceso global de transformación social, que iba más allá de la creación de empleos, aun cuando este objetivo se tomada en cuenta. Sin lugar a dudas un proceso de redistribución de la tierra o de cambio en el régimen de propiedad de los activos puede contribuir a estabilizar los niveles de empleo e incrementar los ingresos reales de los trabajadores beneficiados. Sin embargo, en la medida en que tales procesos afecten a los estratos más modernos y capitalizados de la agricultura, la minería y la industria, no se reducirá apreciablemente el subempleo en los sectores de menor productividad, ni se ampliará la creación de puestos productivos permanentes. El que ello ocurra dependerá de la estrategia de desarrollo adoptada, particularmente del nivel de la tasa de inversión y de la política tecnológica.

Por último, prácticamente todos los países han definido y practicado políticas que afectan el nivel tecnológico de los procesos productivos. Los objetivos perseguidos apuntan generalmente a reducir la dependencia tecnológica de los centros industrializados creando una capacidad propia, a reducir el costo de la tecnología importada, y a generar o adoptar tecnologías de acuerdo a la dotación de recursos nacionales. Este último objetivo se ha plasmado en la búsqueda de tecnologías "apropiadas" o "intermedias", intensivas en el uso de mano de obra, si bien se han planteado el peligro de que tal política pudiera significar un retraso tecnológico de los países de la región.

No obstante la claridad de este último objetivo, no parece que él haya permeado a los organismos de investigación científica y tecnológica de los países de la región ni a aquellas instituciones gubernamentales encargadas de regular el flujo de tecnología. Los primeros han volcado sus esfuerzos hacia investigaciones tecnológicas ligadas al aprovechamiento de recursos naturales nacionales o al ahorro de recursos escasos, más que al diseño de técnicas intensivas en el uso

/de mano

de mano de obra. Los segundos se preocuparon de reducir el costo de adquisición de la tecnología importada más que de regular el ingreso de técnicas teniendo en vista su efecto sobre el empleo.

3. Algunas lecciones de la experiencia

Podría decirse que la década del setenta presenció una creciente preocupación por reducir el desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo y por implementar políticas específicas en esa dirección. Sin embargo, como lo revela el Cuadro 3, hacia finales de la década la situación distaba de ser satisfactoria, y era francamente grave en varios países donde la tasa de desocupación abierta superaba el diez por ciento. Situaciones menos serias pero preocupantes se observaban en otros tres casos donde las tasas eran superiores a 5 por ciento. Sólo Argentina, Costa Rica, Paraguay y Venezuela presentaban tasas de desempleo normales. Lo anterior, por cierto, no tiene en cuenta la situación del subempleo, para el cual no existen estimaciones recientes.

Cabe preguntarse en qué dirección debiera actuarse para mejorar esta situación. Hay tres áreas prioritarias: la teórica, la metodología de la planificación y de plano político-institucional.

En primer lugar, en el plano teórico hace falta profundizar el diagnóstico sobre el modo de funcionamiento de los mercados de trabajo, tanto en los sectores modernos como atrasados. Todavía se trabaja con categorías hipotéticas que no han traspasado la prueba de la demostración empírica. Por ejemplo, no parece haber suficiente claridad en cuanto a los factores que mueven la demanda de trabajo ni la incorporación tecnológica. Se aplican políticas de reducción del costo de la mano de obra suponiendo que las elasticidades de sustitución son altas. Se busca mejorar los sistemas de información en el mercado de trabajo, suponiendo que hay trabajadores cesantes por falta de información. Del lado de la oferta no parece haber suficiente claridad respecto de los factores que determinan las tasas específicas de participación laboral ni de los movimientos migratorios,

/Cuadro 3

Cuadro 3

TASAS DE DESOCUPACION a/

Países	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Argentina	5.4	3.4	3.7	4.5	3.0	2.5
Barbados	-	-	22.5 c/	15.6 c/	15.3 c/	12.4 c/
Colombia	-	-	8.3	8.7	7.6	7.4
Costa Rica	7.3	-	-	6.2	4.6	4.5
Chile	4.6	9.7	18.2	16.8	13.2	14.0
Jamaica	-	-	21.2	24.2	23.8	26.0
México	-	-	-	7.0	8.7	6.9 d/
Nicaragua	14.0	6.1	9.6	-	4.9	-
Panamá	7.0	5.8	6.4	6.7	8.7	7.6 e/
Paraguay	-	4.8	4.6	4.2	3.7	3.1
Perú f/	15.0	15.0	16.0	15.0	14.1	12.8
Venezuela	-	-	7.2	6.0	4.5	5.0

Fuente: CEPAL/NACIONES UNIDAS; Estudio económico de América Latina 1978, Volumen I y II.

a/ porcentajes

b/ octubre-diciembre

c/ julio-diciembre

d/ enero-junio

e/ sólo Zona Metropolitana

f/ tasa desocupación no agrícola

/de tal

de tal manera que no se cuenta con modelos predictivos razonablemente ajustados sobre el comportamiento de la población activa. Sería recomendable, por tanto, orientar la investigación actualmente en curso hacia las áreas de menor conocimiento.

En segundo término, las metodologías de planificación del empleo y de diseño de políticas específicas requieren mayor elaboración respecto del enfoque de la planificación de recursos humanos desarrollada en la década pasada para facilitar su inserción, en forma más realista, en los planes de desarrollo. A estas dificultades se suma a veces la insuficiente y atrasada información censal y de encuestas de hogares, con lo cual los planes y políticas se apoyan en endebles bases empíricas. Las estadísticas se siguen recopilando en general con criterios y conceptos no ajustados a la realidad de los mercados de trabajo existentes en la región, siendo imprescindible mejorar la calidad de la infraestructura de información y la metodología de la planificación del empleo.

Si se lograra una mayor claridad conceptual respecto al funcionamiento de los mercados de trabajo y de los factores macroeconómicos determinantes del nivel de empleo y se afinaran los instrumentos de planificación, se obtendría una mejor inserción de las metas y políticas de empleo dentro de los planes y políticas generales de desarrollo

Por último, es preciso señalar algunas dificultades en materia de ejecución de los planes y de manejo de los instrumentos de política, que son de responsabilidad primordial de los países.

La dificultad central en este campo parece derivarse de la naturaleza multisectorial del problema del empleo, por lo que lo afectan necesariamente decisiones de muchos organismos.

En algunos países se ha atribuído a los ministerios de Trabajo la responsabilidad de la planificación y las políticas de empleo. Sin embargo, estos ministerios tienen facultades legales y de ejecución solamente sobre las políticas clasificadas como de mejoramiento del mercado de trabajo. Sin embargo, en general carecen de atribuciones e instrumentos para reducir el subempleo en los segmentos atrasados del mercado de trabajo y, menos aún, para actuar sobre las políticas

/macroeconómicas. A

macroeconómicas. A estas limitaciones institucionales se añaden dos consideraciones de hecho: las autoridades del Ministerio están usualmente absorbidas por otros problemas, como la negociación colectiva y la solución de conflictos, quedando el desempleo como segunda prioridad. Por otra parte, estos ministerios carecen generalmente de medios técnicos y materiales para cumplir con una tarea sustantiva en este campo.

En otros casos, se ha asignado a los ministerios u oficinas de planificación la responsabilidad sobre esta área. Estos organismos generalmente han formulado e integrado planes de empleo en los planes de desarrollo. Sin embargo, estos órganos en general han carecido de facultades de ejecución, administración o control sobre la gran variedad de instrumentos de la política económica con incidencia en el nivel de empleo. De allí que muchas veces haya una gran desconexión entre las formulaciones del plan y las acciones concretas de los órganos de ejecución.

D. POLITICAS MONETARIAS

1. Objetivos

De la revisión de los planes que diferentes países de región realizaron en el transcurso de la década de los 70 surgen como los objetivos privilegiados el equilibrio interno, particularmente del nivel de precios, el conseguir un adecuado grado de liquidez y el control de la expansión de los medios de pago. Todos ellos se plantean con el fin de reducir el ritmo inflacionario, o bien para mantener bajo control dicho ritmo.

Coherentemente, se destaca también la necesidad de reformar y ampliar el mercado de capitales y, cuando éste ha alcanzado ya cierto grado de desarrollo, se enfatiza la importancia de mejorar su eficiencia operativa a objeto de incrementar el ahorro.

De otra parte, en sólo tres de los planes revisados, 1/ se observa una preocupación expresa por poner de relieve la coherencia de la política monetaria propuesta con los objetivos generales del Plan, no obstante que en todos se encuentran referencias destacadas al papel del crédito respecto a los sectores y regiones prioritarios en la estrategia.

En los planes de estos tres países se plantea, además, el reforzamiento del papel del Estado, dada la importancia que se le asigna para el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Es importante mencionar que sólo Costa Rica resalta en forma expresa el propósito de adecuar la política monetaria a la promoción de los sectores sociales de menores ingresos.

En relación a los tres casos indicados, debe señalarse que una de las preocupaciones primordiales que aparece consiste en asegurar que la política monetaria propuesta sea coherente con otras políticas

---

1/ Perú, Ecuador y Costa Rica.

/específicas, especialmente

específicas, especialmente las de precios, producción, inversión y empleo, y con la evolución de la balanza de pagos.

Respecto de la promoción de los sectores sociales de menores ingresos, cuestión que aparece como uno de los objetivos de la política monetaria en uno de los planes, se privilegia la orientación del crédito basada principalmente en criterios de rentabilidad social, expresándose además el anhelo de lograr una estructura productiva acorde con las aspiraciones expuestas en el plan.

2. Tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes según los objetivos propuestos

Un examen de los objetivos propuestos 1/ permite establecer la siguiente tipología:

a) Aquellos planes que asignan a la política monetaria el propósito principal de asegurar un adecuado grado de liquidez con el fin de garantizar el equilibrio interno, particularmente del nivel de precios.

Pueden distinguirse dos subgrupos según que las políticas monetarias se utilicen para:

i) controlar procesos inflacionarios en marcha, como en Colombia;

ii) mantener la estabilidad preexistente, como en Paraguay.

b) Los que privilegian medidas orientadas a fortalecer la capacidad de decisión nacional en la materia.

i) fortaleciendo el papel del Estado, como Perú;

ii) regulando disposiciones que atañen directamente a la banca privada, como el Plan Trienal de Argentina.

Dentro de este grupo genérico pueden mencionarse aquellos planes que ponen a la política monetaria al servicio del cumplimiento de los objetivos más relevantes, como los referentes a la estructura productiva deseada (Ejemplo, Costa Rica), el empleo, el ahorro y la inversión

---

1/ Ver Cuadro 1.

/(Ejemplo Perú)

(Ejemplo, Perú) y la promoción de los sectores sociales más postergados (Ejemplo, Costa Rica).

Un objetivo que aparece frecuentemente en los planes, y que es funcional a los ya mencionados, se refiere a la adecuación de una infraestructura apropiada para el sistema monetario. Ello se busca actuando sobre el sistema bancario y financiero buscando mejoramiento de su eficiencia operativa cuando ha alcanzado ya algún grado de desarrollo, o bien su fortalecimiento o flexibilización cuando todavía es incipiente. Complementariamente, se asigna gran importancia a la existencia de un mercado de capitales, entendiendo que ello puede colaborar en buena medida a la captación del ahorro privado.

3. Medidas de política e instrumentos contenidos en los planes

Las medidas de política e instrumentos mencionados en los planes, son coherentes con los objetivos propuestos en los mismos. Es así como frente a la preocupación por cautelar el equilibrio interno, tales medidas apuntan al control directo e indirecto de la expansión de los medios de pago a través de la programación cuidadosa del crecimiento de la masa monetaria y la fijación de tasas de encaje en el primer caso, y del establecimiento de tasas de redescuento, topes de cartera, liberación de mínimos condicionados y realización de operaciones de mercado abierto en el segundo, a lo cual se agrega la fijación de tasas de interés selectivas, particularmente para las operaciones activas de la banca privada.

De otra parte, resalta como una preocupación general en los planes examinados, la orientación de los recursos crediticios hacia aquellas actividades consideradas prioritarias, tanto el punto de vista económico como social. Para ello se plantea explícitamente cuáles son los sectores de interés y se establecen tratamientos preferenciales en la dotación de recursos tanto a nivel de los organismos públicos de fomento, como a nivel de la banca privada, determinándose

/tasas de

tasas de interés, redescuentos y plazos más favorables. Complementariamente, los recursos provenientes de la liberación de mínimos condicionados, se orientan fundamentalmente a las áreas de interés. De igual forma se establecen criterios diferenciados para la aplicación de topes de cartera y de depósitos previos de importación, todo lo que es congruente con los objetivos del plan.

De otra parte, un grupo importante de medidas buscan darle una mayor oportunidad al sistema financiero, con el propósito de asegurarle mayor eficiencia en la captación del ahorro privado y una mejor tasa de rentabilidad.

En Argentina, el Plan 1974-1977 incluye otras disposiciones cuyo objetivo es afirmar el poder de decisión nacional sobre la canalización del crédito. Ellas son las de nacionalización de los depósitos del sistema financiero y la renacionalización de los bancos.

El II Plan de Brasil 1975-1979 señala un conjunto de medidas específicas destinadas a mejorar la operatividad del sistema financiero y a fortalecer la capitalización de las empresas privadas nacionales. En esta línea, se establece la creación de certificados especiales de depósitos bancarios y otros mecanismos para dar mayor liquidez a los títulos privados de corto plazo, y se fortalece el mercado de acciones, vía incentivos fiscales.

Por último, cabe indicar que en general se aprecia una tendencia marcada durante la década a flexibilizar la aplicación de los instrumentos previstos en el Plan, con el fin de atender en forma especial a los sectores definidos como prioritarios y para facilitar el cumplimiento de las metas de ahorro e inversión.

/4. Tipología de

4. Tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes de acuerdo al instrumental propuesto

Es posible diferenciar tipos de políticas identificando los instrumentos que reciben una atención preferencial en función de los principales objetivos perseguidos.

En este sentido pueden mencionarse los siguientes:

a) Usan instrumentos directos o indirectos para controlar la expansión de los medios de pago, como sucede en Paraguay.

b) Ponen el acento en la orientación de los recursos crediticios hacia sectores económicos y sociales postergados, como Perú y Costa Rica.

c) Consideran diversas medidas o instrumentos destinados a fortalecer el poder de decisión nacional, como en el Plan Trienal de Argentina.

En el caso del primer grupo, cabe destacar las medidas ya mencionadas, como la programación del crecimiento de la base monetaria, la fijación de tasas de encaje, las tasas de redescuento, los topes de cartera, etc.

El segundo grupo privilegia las medidas relacionadas con el trato preferencial a las actividades consideradas prioritarias, es decir, tasas de interés, plazos, tasas de crecimiento, orientación de los recursos provenientes de la liberación de mínimos condicionados, etc.

Finalmente, el último grupo se plantea medidas como la nacionalización de depósitos del sistema financiero, la renacionalización de los bancos privados, la operación de entes gubernamentales especializados, etc.

Los diversos planes revisados muestran un diferente nivel de detalle. En efecto, algunos apenas hacen referencia al conjunto de instrumentos que se pretende utilizar mientras que en otros se hacen detalladas programaciones anuales del crecimiento, por ejemplo, de la masa monetaria y de cada una de sus fuentes. En cuanto a la orientación del crédito ocurre algo similar, no obstante lo cual usualmente se privilegian el sector agrícola y las actividades de exportación.

/5. Aspectos institucionales

5. Aspectos institucionales de la política

Respecto de este punto los planes por lo general prestan mayor atención al fortalecimiento del sistema bancario-financiero, como en Bolivia, o bien al mejoramiento de su eficiencia operativa cuando aquél ya ha alcanzado un grado significativo de desarrollo, como sucede en Brasil. Al respecto, se mencionan modificaciones a la legislación existente sobre la materia adecuándola a los objetivos perseguidos.

En otro campo hay medidas orientadas a establecer la especialización de los entes gubernamentales de acuerdo a las actividades y sectores definidos previamente como de interés prioritario. Del mismo modo se mencionan disposiciones destinadas a asegurar una cobertura regional en su operación. En los casos de Colombia y El Salvador se provee adicionalmente la creación o el fortalecimiento, cuando éstos ya existen, de Fondos de Desarrollo para apoyar los objetivos previstos.

Respecto de otras características de la política monetaria, en Argentina (Plan 1974-1977) se estipula la participación sindical y empresarial en los directorios de los bancos gubernamentales, como el fin de ayudar a una mejor asignación de los recursos crediticios. En Costa Rica se propone la división del sistema bancario nacional en dos secciones: una con las funciones tradicionales de la banca comercial y otra, para atender programas de mejoramiento social. Complementariamente, se plantea un nuevo criterio para la asignación del crédito, basándose en las prioridades del plan y de la rentabilidad social, restándole preponderancia a la presentación de garantía reales.

6. Ejecución y control previstos

Este es, sin lugar a dudas, el punto más débil de los analizados en los planes. En efecto, en sólo tres de ellos se encuentran referencias específicas al respecto. 1/ En un caso, se establece la determinación de realizar presupuestos monetarios obligatorios e indicativos según

1/ Paraguay, Perú, Brasil (II Plan).

/se trate

se trate de la autoridad monetaria o de la banca privada. En otro, se presenta un programa detallado del crecimiento de la emisión por componentes y, finalmente, en un tercero se determinan claramente las responsabilidades en las áreas de formulación, ejecución, control y evaluación de la política monetaria, mencionándose cada una de las instituciones encargadas de estas tareas.

7. Las políticas monetarias aplicadas en la década

En este punto se examinan las políticas monetarias adoptadas por los diferentes países y, sobre la base de estos antecedentes, se pretende tener una visión acerca del grado de relación entre políticas efectivamente implementadas y las que fueron expuestas previamente en los planes.

Las condiciones bajo las cuales se desenvolvieron las economías de los diferentes países determinaron modificaciones y cambios en las políticas monetarias. Estos procesos variaron desde el cambio profundo de la concepción misma del proceso de desarrollo, lo cual implicó el diseño de nuevas políticas radicalmente diferentes a las anteriores, hasta los ajustes marginales para salvar situaciones de carácter coyuntural.

De otra parte, la aparición de nuevos factores de origen externo tales como las fuertes alzas de los precios del petróleo, influenciaron notablemente la aplicación de las políticas monetarias originalmente previstas. Este hecho se tradujo en un fuerte incremento del valor de las importaciones para los países no productores de petróleo, lo cual presionó significativamente sobre la balanza de pagos, determinando la necesidad de fomentar las actividades vinculadas a la exportación.

Los instrumentos aplicados en este caso fueron, por lo general, la ampliación del crédito para dichas actividades, acompañada del establecimiento de tasas de interés y redescuento preferenciales. Lo anterior, sumado a la inflación de costos importada, repercutió negativamente acentuando las presiones inflacionarias internas.

/De otro

De otro lado, los países exportadores de petróleo vieron incrementados fuertemente sus ingresos en divisas, las cuales al monetizarse posteriormente dieron también origen a presiones inflacionarias significativas. En este caso, la preocupación de las autoridades nacionales, se centró en la toma de diversas medidas destinadas a reducir el grado de liquidez, con el objeto de cautelar el equilibrio interno fuertemente alterado.

No obstante lo anterior, y particularmente para el caso de aquellos países en los cuales no se produjeron cambios sustanciales acerca de su concepción del proceso de desarrollo, se observa que las políticas implementadas y los ajustes efectuados a ella guardan relación con lo que aparece expuesto en los planes en cuanto a objetivos, instrumentos aplicados y otros factores previamente analizados. Ello es así dado que persisten o se agudizan el mismo tipo de problemas detectados en los diagnósticos de los planes, tales como las presiones inflacionarias, la carencia de un sistema bancario y financiero eficiente, la urgencia de desarrollar sectores y regiones de menor desarrollo, etc.

Dentro de este cuadro cabe destacar la atención preferencial prestada a las medidas orientadas a controlar o atenuar las presiones inflacionarias. A partir de este punto, se establece la aplicación de diversos instrumentos directos e indirectos para asegurar el crecimiento deseado de los medios de pago. Dichas medidas apuntan a una mayor flexibilización de las tasas de interés buscando incentivar el ahorro y neutralizar los efectos inflacionarios, el establecimiento de tasas de redescuento selectivas, el manejo de las tasas de encaje bancario, la fijación selectiva de topes de cartera y la emisión de bonos gubernamentales para captar dinero privado. También se exhibe una preocupación significativa en cuanto a la reducción del déficit fiscal financiado habitualmente con recursos provenientes del Banco Central.

/Otro conjunto

Otro conjunto de medidas destacables son las destinadas a asegurar la orientación del crédito hacia las actividades, sectores o regiones consideradas prioritarias. En este sentido se acentúa el uso de tasas de interés y redescuento diferenciadas, o se provee de mayores recursos a los organismos gubernamentales especializados utilizando, además, con este propósito mecanismos como la liberación de mínimos condicionados para operar con la banca privada.

Especial atención merece también el examen de los problemas asociados al mejoramiento de la eficiencia operativa del sistema bancario y financiero. En este sentido, en algunos países se realizan esfuerzos para la especialización de funciones de los entes gubernamentales asegurándole una adecuada dotación de recursos para el cumplimiento de los fines previstos.

A pesar de lo anterior, este último aspecto no logra mostrar una gran consolidación, persistiendo problemas ya detectados en los diagnósticos de los organismos especializados de gobierno, tales como duplicación de funciones, competitividad entre las propias instituciones públicas, cobertura limitada de sus funciones y otros.

8. Ilustración de la política monetaria aplicada en el caso de un país

Sin perjuicio del interés que representa revisar lo acontecido en cada uno de los países, se ha estimado conveniente hacer una referencia más detallada al caso de uno de ellos, Ecuador, para ilustrar lo anteriormente planteado.

En dicho país, durante el período bajo análisis, se tomaron diversas medidas con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Transformaciones y Desarrollo.

En efecto, el Banco Central comenzó a jugar un rol más activo, fortaleciendo la presencia del Estado. Se definieron en términos más precisos las funciones de otras instituciones, tales como el Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la

/Corporación Financiera

Corporación Financiera Nacional, dotándolos de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en los lineamientos generales del Plan.

De otra parte, se establecieron mecanismos destinados a encauzar recursos crediticios, tanto públicos como privados, hacia los proyectos de los sectores considerados como prioritarios.

El Banco Central fue naturalmente el organismo responsable de la implementación de esas políticas. Lo hizo tomando medidas para:

a) controlar la expansión de los medios de pago y cautelar el equilibrio interno amenazado por la monetización de divisas provenientes de las exportaciones petroleras;

b) orientar el crédito hacia los sectores productivos, modificando la tendencia anterior que privilegiaba a las actividades comerciales.

La cautelación del equilibrio interno, se buscó mediante los siguientes instrumentos:

i) aumentando las tasas de encaje bancario legal mínimo para los depósitos a la vista;

ii) estableciendo topes de cartera, tasas máximas de expansión para las operaciones activas de los bancos privados;

iii) realizando operaciones de mercado abierto, consistentes en la emisión de bonos de estabilización y aceptaciones bancarias, las cuales tuvieron un significativo efecto en términos de captar dinero en manos del público;

iv) fijando depósitos previos de importación;

v) participando en el mercado de compraventa de divisas.

De estas medidas, la fijación de depósitos previos de importación sólo logra tener un efecto transitorio.

De otra parte, el Banco Central estableció los siguientes mecanismos para orientar el crédito:

i) liberación del 50% del encaje mínimo legal sobre los depósitos a plazo de la banca privada para ser utilizados en la concesión de créditos a los sectores agropecuarios, industrial, minero y artesanal en plazos no inferiores a 4 años;

/ii) empleo de

ii) empleo de los mecanismos de redescuentos y anticipos, fijando tasas de interés diferenciadas para favorecer a los sectores productivos y a las actividades de exportación;

iii) fijación de tasas de interés activas preferenciales para los sectores productivos;

iv) discriminación en la fijación de topes de cartera para créditos, privilegiando los sectores prioritarios para el Plan.

En relación a estos puntos cabe señalar que las tasas de interés llegaron, en algunos años, incluso a ser negativas en términos reales, lo cual unido al incremento de salarios, modificó la relación de precios entre capital y mano de obra, favoreciendo las actividades intensivas en capital en desmedro de la mano de obra. Todo esto constituyó un factor negativo en términos de los objetivos de empleo perseguidos por el Plan.

9. Inserción de la política monetaria en el proceso de planificación

En general, puede afirmarse que la política monetaria se encuentra fuertemente influida por consideraciones coyunturales, lo cual hace difícil la previsión de perspectivas de mediano plazo en los planes. Lo anterior se traduce, además, en la carencia de mecanismos institucionales suficientemente desarrollados como para permitir una ejecución fluida comparable con las postulaciones que en este orden se plantean.

Lo clásico en este sentido es que la política monetaria sea fijada por las Secretarías de Hacienda y por los Bancos Centrales, tomando en cuenta con alta ponderación, objetivos y situaciones de corto plazo. Sin perjuicio de lo anterior, se puede observar que buen número de países tienen cuerpos colegiados, usualmente llamados Junta Monetaria o Consejo Monetario, encargados de fijar la política en ese ámbito. Tales cuerpos están constituidos generalmente por representantes de diversos ministerios y organismos de Estado, incluyendo el ministerio u oficina de planificación y presididos por el Presidente del Banco Central o el Ministerio de Hacienda.

/En algunos

En algunos casos el Ministro de Planificación no tiene representación en la Junta o Consejo Monetario 1/ pero, en todo caso, el hecho más determinante en ese sentido es que el Ministerio de Planificación normalmente no funciona como secretaría técnica de dichos órganos colegiados. Aunque no se ha podido determinar con exactitud parece ser que, en la gran mayoría de los casos, esas funciones son cumplidas por el cuerpo técnico del Banco Central o Ministerio de Hacienda. Ello hace que los estudios previos, la preparación de antecedentes y de alternativas de política que la Junta Monetaria trata, se asigna a instituciones cuya preocupación inmediata no son los objetivos y estrategias generales de desarrollo, sino la preservación de los equilibrios de corto plazo.

Consecuentemente, se encuentran pocas alusiones explícitas en los planes a la tarea de evaluación y control de la política monetaria como tarea imbricada con la de planificación, y no aparecen mecanismos de control a los que esté asociado el ministerio respectivo.

Pese que un buen número de los planes encaminados otorga alta prioridad a objetivos de distribución de ingresos, el tema obtiene una atención relativamente menor en términos de metas e instrumentos explícitos. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región la información disponible sobre las variables pertenecientes a este campo es reducida, en comparación a otras variables macroeconómicas. Ello puede explicar en parte el menor detalle con que se las trató en los planes, y esto último, a su vez, coadyuva a la persistencia de esa característica de poca información. Tal situación se refleja en las páginas que siguen, de las que surje con claridad la urgente necesidad de aumentar la atención brindada a este tema en los planes y políticas de la región.

1/ Véase los planes de Argentina, Colombia y Perú.

E. POLITICA DE INGRESOS Y PRECIOS

1. Objetivos

La mayoría de los planes examinados menciona explícitamente el objetivo de aumentar los salarios reales de los trabajadores. Por otra parte, vistas las condiciones inflacionarias existentes durante la década de los años 70, no sorprende que contemplen aumentos de salarios acordes con los incrementos de productividad, poniendo un especial cuidado en que ello no genere presiones inflacionarias. De igual forma se destacan objetivos vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de escasos recursos, a traves de la reducción del desempleo y el subempleo y con la mantención de un clima de paz social.

En los planes Argentina, Colombia y Perú hay referencias explícitas al objetivo de modificar la estructura de distribución del ingreso, mejorándola en favor de los sectores sociales y regiones más desfavorecidas, aunque en algunos de estos casos la metas en materia de salarios reales, al acotarse por los incrementos de productividad, no alcanzan por sí solas a mejorar la participación del total de salarios en el ingreso nacional.

2. Políticas e instrumentos propuestos en los planes

Hay bastantes similitudes en las políticas e instrumentos propuestos en los planes revisados. Ellos difieren básicamente en el énfasis y detalle con que se los aborda. En este sentido, se aprecia una atención especial al aumento de la cobertura y a la calidad de los servicios sociales, a la aplicación de una política selectiva de control de precios dirigida a los productos considerados básicos o de primera necesidad y a los sectores en que operan monopolios.

De igual manera, es necesario mencionar la preocupación por mejorar la comercialización de los productos agropecuarios, y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

/Otro campo

Otro campo de atención ha sido el tema del diseño y manejo de una política tributaria coherente con los objetivos de mejoramiento de los sectores de más bajos ingresos. En cuanto a esto, los planteos van desde un mejoramiento de la eficiencia del sistema de recaudación y una ampliación de la base tributaria hasta el establecimiento de una estructura impositiva de carácter progresivo.

En el caso de los países que manifiestan intenciones de modificar la estructura de distribución del ingreso, existe un mayor nivel de detalle en las medidas propuestas. En cuanto a las remuneraciones, ellas enfatizan en primer término el cuidado por mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, previendo mecanismos de reajuste automático conforme al alza del costo de vida. También se plantean medidas orientadas a ampliar la cobertura del régimen de salario mínimo y a atenuar las disparidades en cuanto a remuneraciones entre sectores sociales y entre regiones.

Respecto de los servicios sociales de responsabilidad del gobierno, se presta particular atención a la implementación de programas específicos de vivienda, salud y educación. En este último punto se destacan las referencias al mejoramiento y mayor amplitud de la educación primaria y vocacional.

Medidas complementarias a las ya anotadas se relacionan con la política de control de precios de artículos esenciales, el uso selectivo de subsidios, la ampliación y reforzamiento del sistema de seguridad social, etc.

Por último, vinculados al empleo aparecen, aunque sin mayor detalle, políticas destinadas a incentivar actividades regionales, por ejemplo a través del fomento de agroindustrias y otros.

/3. Aspectos institucionales

3. Aspectos institucionales de la política

Este punto aparece escasamente mencionado en los diversos planes. Tan solo en el caso de dos países es posible encontrar referencias a tal aspecto. Ellas se relacionan con la creación de una Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida (Argentina) y con la implementación de un sistema de remuneraciones para el sector público y un sistema intersectorial de regulación, control y fijación de precios internos y de productos importados (Perú). A esto se agrega, en el caso del último país mencionado, algunos decretos y leyes para normar la extensión del régimen de salario mínimo, la reducción de costos de comercialización, propaganda, regalías y marcas de algunos productos considerados de interés para la política de precios.

4. Relación entre planificación y política de precios e ingresos

Aspectos de ejecución

Las secciones anteriores sobre objetivos, instrumentos y aspectos institucionales de las políticas de precios e ingresos corresponden a la visión que en promedio resulta de la lectura de los planes de la década. Una fuente complementaria de información, muy actualizada, está constituida por la Encuesta realizada por el ILPES, ya mencionada, que arroja datos correspondientes a la situación del año 1979, y que muestra cierta evolución o cambio respecto de la década en su promedio (Ver Cuadro 1).

En dicha encuesta los organismos de planificación dan cuenta de la política de precios y salarios para los sectores público y privado. En general, se enfatiza que los precios son fijados por el mercado. En algunas de las respuestas no se establecen limitaciones a la afirmación anterior, mientras que en otras se mencionan criterios muy restrictivos para la interferencia estatal en ese sentido, tales como

/la existencia

la existencia comprobada de situaciones de dumping o la conveniencia de controlar una gama reducida de productos esenciales.

En relación a los salarios, son fijados por el mercado en el caso del sector privado, limitándose el Estado al establecimiento de salarios mínimos y su reajuste a base de cambios en el índice de precios al consumidor. Desaparece de este modo la sanción legal para que los cambios en la productividad estén incorporados en los aumentos salariales.

Según las encuestas, es muy limitada la participación de las Oficinas y Ministerios de Planificación en el campo de precios y salarios. En menos de la cuarta parte de las respuestas recibidas hay mención al tipo de participación, que en algunos casos se limita a proveer estudios y antecedentes a comisiones ad-hoc.

/Cuadro 1

Cuadro 1

POLITICAS DE PRECIOS Y SALARIOS

Cuadro resumen en base a las respuestas a la ESNPALC

ARGENTINA	- Hay completa libertad de precios y fijación de salarios mínimos.
BRASIL	- Precios en general libres, excepto artículos de primera necesidad. Se formó recientemente la Coordinadora de Precios y Abastecimientos, vinculado a SEPLAN, a cargo del control de precios y abastecimiento. Gobierno fija salario mínimo, salario sector público y sus tasas de reajuste. SEPLAN hace estudios para calcular reajustes. Junto con el Ministerio de Trabajo fija salarios mínimos.
BOLIVIA	- Gobierno, en general, no interviene.
COLOMBIA	- Fijados por el mercado. Hay un Consejo Nacional de Salarios el que asiste a la D.N.P. en carácter de asesor.
COSTA RICA	- En general, libre mercado, excepto algunos controles de precios de artículos esenciales y fijación de salario mínimo.
CHILE	- Precios libres. Estado sólo interviene en caso de monopolio o dumping. Salarios libres. Negociación colectiva, con reajuste mínimo equivalente al aumento del IPC.

/ECUADOR

ECUADOR	- Algunos precios controlados. Decide la Superintendencia de Precios, independiente de JUNAPLA. Salarios - Representante de JUNAPLA en el Consejo Nacional de Salarios. Sin embargo, ingerencia en las políticas es limitada pues el mercado juega el rol más importante.
GUATEMALA	- Fuerzas del mercado determinan los precios.
PANAMA	- Precios regulados por la Oficina de Regulación de Precios. Salarios fijados para el Sector Público y Salario Mínimo fijado para el Sector Privado.
PARAGUAY	- Las políticas son establecidas por el Consejo Nacional de Coordinación Económica, siendo el mercado el factor principal. La Secretaría Técnica de Planificación no participa en la determinación de precios de apoyo a productores ni de precios y tarifas del Sector Público. Tampoco participa en fijación de salarios mínimos.
MEXICO	- Políticas de precios: control selectivo de precios y precios de garantía. En salarios, fijación de mínimos. Las políticas de precios están a cargo de la Secretaría de Comercio. Salarios a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de la Comisión de Salarios Mínimos.

Fuente: ESNPALC.

/Capítulo IV

Capítulo IV

EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Introducción

En buena medida, las observaciones y los comentarios más generales y de carácter teórico sobre el estado de la planificación regional en América Latina, fueron hechos en un documento reciente del ILPES.1/ El mismo documento es presentado también en esta oportunidad y ello posibilita consecuentemente centrar la argumentación de este capítulo en situaciones de tipo más factual. No obstante, es conveniente llamar la atención hacia el hecho de que una cabal comprensión acerca de la situación de la planificación regional en América Latina, sus problemas y potencialidades, exige una revisión, por parte del interesado, del documento aludido.

En este capítulo se intentará sacar a luz la situación vigente de la planificación del desarrollo regional a partir del examen de algunos elementos singulares que reflejan el nivel de actividad de esta forma de planificación y sobre la base de la evidencia observable en un cierto número de países, como se puede apreciar en el cuadro anexo.

Los elementos a los que se hace referencia tienen que ver con la génesis de la actividad, con la regionalización, con el sistema de planificación regional, con la naturaleza y alcance de las estrategias de desarrollo propuestas y, finalmente, con las políticas económicas y de otra naturaleza más frecuentemente usadas.

1/ La planificación del desarrollo regional en América Latina, presentado por el Instituto al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 17 al 21 de septiembre de 1979.

/B. Antecedentes de

A. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Los primeros esfuerzos de planificación regional en América Latina se centraron en la elaboración de programas para hacer frente a problemas específicos de cobertura subnacional. En la mayor parte de los casos, estos programas se formularon y ejecutaron en forma separada - o aún, en ausencia -, de procesos nacionales de planificación. Se trata, por consiguiente, de experiencias que pueden ser consideradas como casos de planificación intraregional.

Entre estos antecedentes de planificación regional en los países latinoamericanos, es posible identificar dos tipos principales: a) planificación de cuencas hidrográficas, y b) planificación de "regiones-problema".

La planificación de cuencas hidrográficas incluye experiencias como las llevadas a cabo por la Superintendencia del Valle del San Francisco en Brasil (desde 1948), por la Corporación Autónoma Regional del Cauca en Colombia (desde 1960), por la Comisión del Papaloapan en México (desde 1947), por la Comisión de Estudios para el Desarrollo del Guayas en Ecuador, todas bajo la influencia de la experiencia de la Autoridad del Valle del Tennessee.

Algunos de los organismos creados con tal finalidad, se han incorporado posteriormente al sistema nacional de planificación y, en varios casos, pasaron a cumplir una función importante en ellos.

El segundo tipo, se refiere a programas definidos con el propósito de hacer frente a un problema específico que involucra, exclusiva o principalmente, a una determinada unidad subnacional. Como ejemplos connotados pueden mencionarse, por una parte problemas sociales localizados y, por otra, la disponibilidad de recursos naturales importantes en regiones relativamente vacías.

La experiencia del Nordeste de Brasil es uno de los ejemplos más destacados del primer caso. La actividad de planificación se inició con la constitución en 1959 del Grupo de Trabajo para el

/Desarrollo del

Desarrollo del Nordeste (GTDN) y condujo, posteriormente, a la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE); organismo que desde entonces ha cumplido funciones en la elaboración y ejecución de los planes y políticas para la región.

Como ejemplo del segundo caso, cabe destacar la experiencia cumplida en la Guayana venezolana a partir de la creación, en 1960, de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

Al margen de este tipo de programas de planificación intraregional, en el caso latinoamericano cabe hacer referencia a algunos proyectos de envergadura nacional cuya ejecución ha tenido claras implicaciones regionales. Entre los ejemplos más relevantes cabe destacar la carretera marginal de la selva, que fue concebida con el propósito de integrar la vasta región de la selva al espacio nacional peruano; la fundación y construcción de Brasilia inspirada, principalmente, en el propósito de lograr una efectiva interiorización de la frontera económica brasileña; y el surgimiento de la ciudad de Córdoba como un importante centro industrial interior a partir de políticas sectoriales impulsadas por el Gobierno Nacional.

Frente a estas experiencias de planificación intraregional es posible observar que con alguna posterioridad - en particular desde comienzos del decenio de los sesenta -, se inicia un proceso que busca insertar los programas de desarrollo regional en el contexto del proceso general de planificación del país. Con ello se inicia una etapa que podríamos denominar como de planificación interregional o de planificación regional a escala nacional.

Esta etapa se vincula a las actividades que se llevaron a cabo en el período del auge del proceso de elaboración de planes en la mayor parte de los países latinoamericanos. En efecto, el análisis de esta etapa muestra que la profundización de los diagnósticos llevó paulatinamente a una percepción más nítida de los problemas regionales que afectaban a los respectivos países, agudizados, adicionalmente,

/por las

por las consecuencias espaciales del proceso de industrialización. Entre ellas cabe destacar la concentración espacial de la población y de las actividades y la agudización de las disparidades regionales. Este proceso culmina en la proposición de estrategias y planes regionales a escala nacional.

B. LA REGIONALIZACION

Una característica esencial de la planificación regional del desarrollo es su referencia intrínseca a una forma particular de diferenciación del territorio nacional, sea en términos de una sección específica de él (planificación del desarrollo de una región en particular), sea en términos de una división de todo el país (planificación regional a escala nacional). La lógica subyacente en el uso diferencial del espacio - en contraste con su no consideración o con su consideración como un todo homogéneo - resulta de la heterogeneidad territorial de las estructuras y sistemas ecológicos, económicos y sociales que se observa en cualquier país y de la necesidad, en consecuencia, de contar con criterios válidos para diseñar y aplicar políticas de desarrollo que incorporen y tomen en cuenta precisamente tal heterogeneidad.

Desde este punto de vista, la regionalización del territorio se constituye en un factor determinante en cuanto a la implementación de políticas de desarrollo regional, si bien las regiones de planificación no necesariamente tendrán que ser definidas como categorías geográficas parcial o completamente distintas de la división político-administrativa vigente. Puesto en otros términos, el uso de categorías espaciales de tipo sub-nacional constituye una condición necesaria, pero no suficiente de la planificación regional.

Desde otro punto de vista, habría que señalar que los esfuerzos de regionalización en América Latina no siempre se han planteado como una forma de dar una expresión territorial a las políticas de desarrollo;

/en algunos

en algunos casos, la regionalización ha sido puesta al servicio, exclusivo o no, de la administración y gobierno interior del Estado, como una base territorial más eficiente que el legado de la división provincial. Resulta paradojal observar que precisamente en los casos en los cuales la regionalización se encuentra más institucionalizada y consolidada corresponden exactamente a aquellos países los casos el interés por la regionalización se ha manifestado más como un asunto de administración interior que de planificación propiamente tal.

Las propuestas de regionalización en América Latina han tenido, por lo general, poco éxito desde el punto de vista de su institucionalización formal. Los programas de desarrollo regional a escala nacional hoy día en vigor, se apoyan en una gama muy amplia de formas territoriales. En el citado documento del ILPES, se adelantaron algunos elementos explicativos en relación a las dificultades prácticas de las propuestas de regionalización, en particular se hizo mención a la artificialidad de ciertas propuestas y a los escollos políticos (tanto dentro de la administración pública como dentro de la administración interior) que aparecieron al intentar su implementación.

Uno de los ejemplos más sobresalientes de una regionalización plenamente institucionalizada es el de Chile. Dado que la asignación de recursos descansa principalmente en el mecanismo de mercado aparecería como contradictorio el hecho de la existencia de una regionalización, generalmente considerada un instrumento básico de planificación regional. La aparente paradoja se diluye sin embargo cuando se observa - como se anotó en líneas anteriores - que en esete caso es la modificación del sistema de administración y gobierno interior, más que la planificación del desarrollo, la fuerza que opera detrás de la propuesta de regionalización.

De todas formas, el hecho en que hoy en día el país ha sido dividido en trece regiones, estando tal división sancionada legalmente mediante el Decreto Ley Nº 575/74. Es justo señalar no obstante,

/que la

que la regionalización de Chile se remonta a 1967, proceso que los sucesivos gobiernos han apoyado con menor o mayor fuerza. Se trata en este caso de una situación de ajuste continuo durante una década, en la que progresivamente se ha terminado por configurar una regionalización bastante cercana a la diversidad de estructuras territoriales del país. El autoritarismo del gobierno - ha impuesto la internalización de esa división regional a la administración pública y la descentralización - en mayor o menor grado - del sistema decisional público y del sistema de gobierno interior.

Otro caso de institucionalización temprana de una propuesta de regionalización se observa en Venezuela. En este país, el sistema regional, comprendiendo ocho regiones administrativas fue sancionado legalmente por el Decreto 72 del 11.6.69 y perfeccionado por el Decreto 929 del 14.4.72.

En otros países, la propuesta de regionalización ha sido incorporada gradual y sostenidamente tanto por el gobierno central como por la administración descentralizada. Si bien en tales casos ha faltado la sanción legal, no por ello la regionalización ha resultado menos efectiva.

El caso de Panamá ejemplifica bien la situación anterior. La propuesta de regionalización - formulada en 1975 en el contexto de una estrategia de desarrollo regional - ha sido plenamente aceptada por el gobierno y paulatina y progresivamente internalizada por las agencias sectoriales del gobierno. Cabe citar como ejemplo de ello el hecho de que la Dirección de Estadísticas y Censos, principal ente generador de información (incluso la correspondiente a la contabilidad social), ya publica varias series estadísticas tomando como marco de referencia el sistema nacional de cuatro macro-regiones de planificación.

En Panamá se combina el uso de la categoría regional en planificación de largo y mediano plazo y en el estudio de proyectos de gran escala con la categoría provincial (nueve provincias) para los efectos

/de programación

de programación operativa, presupuesto público y participación local, algo que posiblemente ha contribuido a minimizar o a anular cualquier tipo de resistencia política provincialista a la regionalización.

En otros países, la regionalización ha mostrado una conducta errática y por variadas razones no ha podido consolidarse. Así por ejemplo, en el Perú se han formulado varias propuestas de regionalización desde comienzos de la década de los años 60. En el plan de desarrollo 1975-1978 se establecían diez regiones agregadas en cuatro macro-regiones. Actualmente se trabaja con nueve regiones, pero, como se señaló, sin una clara aceptación de ellas, por parte de los distintos organismos de gobierno y sin una sanción de tipo legal.

En el caso de Colombia, se propuso inicialmente una regionalización en el año 1969, propuesta basada en un modelo analítico, asentado a su vez en las técnicas y modelos de interacción espacial (gravitación y polos). La propuesta no fue en definitiva aceptada por las propias regiones de forma que las acciones de desarrollo regional se plantean hoy en ella a nivel de departamentos, de centros urbanos y de agrupaciones administrativas (territoriales) tanto inducidas como espontáneas.

En Ecuador tampoco ha podido asentarse una propuesta estable de regionalización. Actualmente, JUNAPLA mantiene una propuesta para establecer ocho regiones de planificación.

En Bolivia, las propuestas iniciales de regionalización (1971) no prosperaron, principalmente debido a cuestiones políticas vinculadas a los fuertes sentimientos localistas a nivel de departamentos. En la actualidad, la planificación regional en Bolivia asume un carácter mucho más espacial, (implicando una visión del país como un sistema espacial no integrado) que regional, de manera que los departamentos han continuado sirviendo como base geográfica de algunas acciones de tipo regional.

/En la

En la actualidad, el Gobierno de Guatemala, estudia una propuesta de regionalización consistente en un sistema de cinco regiones (Altiplano Occidental, Costa Sur, Central, Oriental y Norte).

En relación a los países de mayor tamaño geográfico - Brasil, Argentina y México - que coincidentemente tienen una estructura federal de gobierno interior la necesidad de una regionalización se ha hecho menos evidente. En el caso de Argentina, la propuesta de regionalización formulada a fines de la década de 1960 no ha sido efectivamente implementada; en tanto que en el Brasil se trabaja, desde hace tiempo, sobre la base de cinco macroregiones fisiográficas. En este último caso, cabe hacer notar que los organismos públicos adscriptos a estas regiones dependen del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Planeamiento. Finalmente, en México sólo en 1975 se sanciona una regionalización consistente en un sistema de nueve regiones.

Es importante también señalar los esfuerzos de planificación estadual en estos mismos países - que si bien con mayor frecuencia representan simples reducciones a escala de los esquemas de planificación global - en algunas oportunidades adquieren las características propias de la planificación regional.

C. EL SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL

En alguna otra oportunidad 2/ se ha hecho referencia al hecho de que un proceso de planificación estaría configurado por la interacción de un conjunto de elementos, uno de los cuales es lo que se puede denominar como el sistema agencial, es decir, el conjunto, orgánico o nó, de instituciones públicas vinculadas a la planificación.

En el caso de la planificación del desarrollo regional en América Latina se han establecido variados sistemas agenciales para cumplir con las tareas de formulación y/o ejecución de planes regionales.

2/ La planificación del desarrollo regional en América Latina, ILPES, 1979, p. 3.

/Desde el

Desde el punto de vista de su propia estructura interna, tales sistemas se han desarrollado tanto de acuerdo a patrones simples como complejos. En el primer caso, se trata de aparatos de planificación regional que operan sólo a nivel central, adscritos en todos los casos, a los respectivos organismos de planificación nacional. En el segundo caso, se trata de la existencia simultánea de equipos centrales y regionales propiamente tales, a veces con una clara relación de dependencia y a veces sin ella.

Como es natural, en el primer caso la planificación regional tiene un marcado acento centralista en tanto que en el segundo, por lo menos formalmente, se da cabida a esquemas más descetralizados desde el punto de vista territorial.

Las más de las veces, los sistemas de agencias para la planificación regional se originan en reglamentaciones internas de los organismos nacionales de planificación y carecen en consecuencia de un más sólido respaldo legal.

Se encuentran en la práctica variadas formas de dependencia funcional (administrativa) y política en relación a los organismos regionales propiamente tales. En no pocos casos constituyen simples dependencias internas del organismo nacional de planificación (Panamá); en otros, se aprecian situaciones mixtas, dependencia técnica del organismo central y dependencia política y administrativa de la autoridad y del gobierno regional (Chile); en otros casos, los organismos regionales propiamente tales dependen total y completamente de agencias sectoriales del gobierno nacional. Esta es la situación de los Comités de Obras Públicas Departamentales en Bolivia y, en buena medida, de las Superintendencias de Desarrollo Regional en el Brasil con dependencia del Ministerio del Interior. En otros casos todavía, se trata de entes completamente autónomos tales como algunas Corporaciones Regionales en Panamá y Ecuador.

/Las funciones

Las funciones cumplidas o asignadas al sistema de planificación regional (tanto a nivel central como local) son eminentemente asesoras, no obstante que en ciertos casos los organismos locales (o regionales propiamente tales) también poseen facultades ejecutoras (es el caso de las Corporaciones). Por supuesto que esta distinción está estrechamente asociada a la disponibilidad de recursos propios manejados por los organismos locales. En general, éstos son escasos, salvo el caso de las corporaciones y hecha excepción también de los países en los cuales opera algún mecanismo financiero especial, como los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional. También constituye una excepción el caso de los países con organización federal en los cuales el Gobierno Central realiza transferencias que inciden significativamente en el presupuesto estadual o provincial.

Un rápido examen a la situación prevaleciente en América Latina muestra lo siguiente.

Chile es otra vez uno de los casos en los que se observa un sistema formal de planificación regional más institucionalizado. En cada una de las regiones existe una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, dependiente técnicamente de la Oficina de Planificación Nacional a través de un Subdirector de Planificación Regional) y política y administrativamente de la autoridad regional (Intendente Regional). Las funciones de estas Secretarías son eminentemente asesoras (para el Gobierno Regional) y tales funciones incluyen en lo principal la preparación de diagnósticos regionales, el estudio de proyectos y la distribución de los recursos regionales incluidos en la parte alíquota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Los organismos del Sistema de Planificación Regional en Chile datan de 1967; la situación actual representa, por un lado, un cierto fortalecimiento del papel de los organismos propiamente regionales al mismo tiempo que un debilitamiento del organismo central al haberse suprimido los varios Departamentos y Divisiones de la Subdirección Regional en la Oficina de Planificación Nacional.

/En el

En el caso de Colombia se observa una situación distinta. A partir de comienzos de la década de los años 60 se organiza dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) una División de Planeamiento Regional, actualmente Unidad de Desarrollo Regional y Urbano. En la misma década se crean varias Corporaciones de Desarrollo Regional las que en 1974 son adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Una situación relativamente similar se observa en Ecuador. El embrionario sistema de planificación regional se encuentra en este caso conformado por una Dirección de Planificación Regional (y una División de Estudios Regionales) de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) a la cual se agregan una serie de instituciones regionales más o menos autónomas que en todo caso no cubren todo el país. Estas instituciones son: Comisión de Estudios para el Desarrollo del Río Guayas (CEDEGE); Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA); Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM); Programa de Desarrollo del Sur (PRODESUR); e Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica (INCRAE).

En Bolivia, la estructura del sistema de planificación regional es mixta en el sentido de incluir un ente nacional, la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Coordinación y dos tipos de organismos locales o regionales propiamente tales: Comités Departamentales y Corporaciones de Desarrollo. Los Comités se ubican en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Potosí y Beni, en tanto que existen Corporaciones en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Pando.

Cabe señalar que en el caso de Bolivia, los Comités Departamentales dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en tanto que las Corporaciones dependen directamente del Ministerio de Planificación. Esta ambivalente situación de dependéncia funcional se corregirá eventualmente mediante el proyecto de ley de Corporaciones, que dejará todos los organismos regionales bajo la dependencia del Ministerio de Planificación.

En el

En el Perú la estructura del sistema de planificación regional es bastante compleja, habiendo atravesado por un extenso período de cambios. En la actualidad existen dos tipos de organismos de carácter territorial: los Organismos Regionales de Desarrollo y los Comités de Desarrollo Departamentales. Los Organismos Regionales de Desarrollo creados a base de uno o más departamentos que constituyen una región administrativa (ORDELORETO, ORDENOR-CENTRO, ORDESO, ORDEPUNO, ORDETAM, ORDENORTE, ORDEAREQUIPA, ORDELIB y ORDEICA), se encuentran en su primera etapa de institucionalización y se espera que en el futuro cercano tengan una total capacidad para llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas.

Estos Organismos se conceptúan como entes descentralizados de la función ejecutiva del Estado y, como tales, tienen competencias amplias y autonomía en el manejo de los recursos que se les asigne presupuestalmente. Sus funciones generales comprenden la planificación, programación, promoción, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y control, de todas las acciones necesarias para el desarrollo integral de la región, de conformidad con los objetivos y políticas del desarrollo nacional.

Su estructura administrativa es sencilla y se establece en función de criterios de simplicidad, funcionalidad, economía de recursos, menor número de niveles en la toma de decisiones y, lo que es más importante, en función de la administración para el desarrollo.

Los Organismos Regionales de Desarrollo, a su vez, deben desconcentrar sus atribuciones y funciones en órganos zonales que atiendan el desarrollo de ámbitos sub-regionales.

En cuanto a los Comités Departamentales de Desarrollo, éstos vienen operando en aquellas zonas donde aún no han sido establecidos los Organismos Regionales de Desarrollo. Se caracterizan por ser organismos de coordinación en la programación y ejecución de las acciones del Sector Público, a nivel departamental, y de administración

/de los

de los proyectos definidos como de interés local. A diferencia de los Organismos Regionales de Desarrollo, no han sido integrados a los Comités, las Oficinas de los Ministerios, ni tienen capacidad ejecutiva de servicios, funciones, actividades y proyectos sectoriales.

Tanto los OO.RR.DD. como los CC.DD.DD. tienen órganos de participación y consulta que posibilitan canalizar las iniciativas de la población local y que permiten una atención más adecuada a las necesidades de la población.

Por último, en el caso de Panamá el sistema de estructura en torno a una Dirección de Planificación y Coordinación Regional en el Ministerio de Planificación y Política Económica y en torno a un conjunto de Planificadores Provinciales (uno por cada provincia), funcionarios técnicos en realidad delegados del MIPPE en cada provincia. Recientemente, el Ministerio de Planificación y Política Económica ha fijado con precisión y con mucha amplitud las funciones y la estructura de la Dirección Regional, creando un cuerpo técnico organizado sobre la base de varios Departamentos y Divisiones de Estudios y de Operaciones capaz de implementar la estrategia y las políticas de desarrollo regional. A la luz de la situación actual, el sistema de planificación regional de Panamá configura un cuadro altamente centralizado.

D. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

En casi todos los países en los cuales el Estado realiza acciones sistemáticas de desarrollo regional a escala nacional, tales acciones aparecen racionalizadas en términos de una estrategia de desarrollo regional.

Una característica perfectamente común a todos los casos examinados es que el proceso de planificación regional no ha pasado - metodológicamente hablando - del nivel de pronunciamientos estratégicos, que son, precisamente, pronunciamientos, es decir, enunciados bastante

/generales en

generales en relación a un patrón de desarrollo regional estimado como deseable. Aún si se admite una noción de "plan" completamente restringida en el sentido de un conjunto de programas de inversión, no se observa siquiera un caso de planificación regional a nivel nacional en el cual se haya llegado a tal nivel de concreción. Ello no obstante, cabe destacar varios casos en los cuales se han implementado importantes políticas de cobertura parcial enmarcadas, de todas formas, en una estrategia nacional. Este es el caso de las políticas de parques industriales en México y, también, las experiencias de financiamiento regional por medio de fondos especiales tal como el Fondo de Participación de Estados y Municipios en Brasil. Tampoco significa ello que no se realicen programas regionales de inversión; de hecho sí se efectúan, pero su relación con una determinada proposición estratégica no resulta muy clara.

Se han levantado dudas en cuanto a la funcionalidad de las estrategias regionales en relación a los estilos predominantes de desarrollo en América Latina, como una posible explicación de su relativamente escaso impacto. Recientes análisis sobre esta cuestión muestran, no obstante, que las estrategias nacionales de desarrollo regional han sido formuladas precisamente en función del crecimiento económico y de la integración del territorio nacional, dos elementos perfectamente claros del estilo de desarrollo predominante. No se conoce ninguna estrategia de desarrollo regional (nacional) que, por lo menos en forma explícita, se declare a favor de alguno de los "otros desarrollos" (necesidades básicas, ecodesarrollo, autoconfianza, pobreza crítica, etc.). De esta manera, la falta de concreción en términos de planes, no parece atribuible a una supuesta falta de funcionalidad, sino a otro tipo de causas. No siendo esta la oportunidad de explorar el tema, es suficiente señalar que si bien las estrategias nacionales de desarrollo regional no contradicen el estilo global, sí parecen contradictorias con ciertos objetivos de corto o mediano plazo, como la estabilidad, por ejemplo.

/Desde el

Desde el punto de vista del "grado" de incorporación de las estrategias de desarrollo regional en los procesos más generales de política económica, se registran nuevamente situaciones muy variadas.

Así, es indudable que la respectiva estrategia de desarrollo regional está más incorporada en las decisiones de gobierno en Panamá que en cualquier otro país. En otros países, como Ecuador y Guatemala la estrategia ha sido propuesta en fecha muy reciente (1979), no habiendo pasado todavía la etapa de discusión y aceptación por el Gobierno como tal.

En Colombia no se ha formulado explícitamente una estrategia de desarrollo regional. En este país, los intentos de desarrollo regional y urbano han sido más bien un subproducto de las políticas macroeconómicas encaminadas a fortalecer la capacidad productiva del país en sus diferentes sectores (Plan de las Cuatro Estrategias, Plan para Cerrar la Brecha, Plan de Integración Nacional). No obstante lo cual la puesta en práctica de una serie de políticas tiende a configurar una estrategia implícita orientada al fortalecimiento de las ciudades de tamaño medio, como, por ejemplo, la política de localización industrial y la política crediticia propugnada por la Superintendencia Bancaria.

En Chile, actualmente, la estrategia de desarrollo regional se plantea como perfectamente congruente con la estrategia global y se basa por completo en el mercado (excepción hecha de las regiones extremas) como mecanismo de asignación y en los esperados beneficios regionales de la apertura externa de la economía y en el rol de la inversión privada tanto nacional como extranjera. Se limita la estrategia a un análisis de los problemas y potencialidades de cada región, a la definición de los roles regionales en el contexto nacional y al planteamiento de algunas líneas prioritarias de acción sectorial.

En algunos países no existe una estrategia explícita de desarrollo regional. En el caso de Perú, sin embargo, las consideraciones espaciales son importantes en la Estrategia de Desarrollo Nacional de

/Largo Plazo

Largo Plazo (1968). La integración nacional, la ampliación del mercado interno, y sobre todo, la redistribución espacial de la población constituyen elementos importantes a nivel global. En la República Dominicana, aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional, los programas sectoriales parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural.

En el caso de Haití la estrategia se define explícitamente como una estrategia de organización del espacio rural acompañada de una jerarquización y equipamiento de los centros urbanos de soporte.

En Bolivia, se han formulado varias propuestas estratégicas, pero el nivel de internalización e institucionalización es bajo. En cualquier caso, la estrategia en vigencia difiere considerablemente de las estrategias formuladas en otros países. Se trata de una estrategia esencialmente espacial que tiende a la consolidación y expansión del "centro" (constituido por el así llamado Sistema Territorial Fundamental).

En el caso de Brasil la estrategia regional está centrada en la reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario y en la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño. Cabe destacar que el tratamiento de los problemas regionales en el III PND refleja una mayor preocupación que la observable en planes anteriores.

En México, la persistencia de las disparidades regionales y del crecimiento desmedido de las ciudades mayores (en particular el DF), ha llevado a que la estrategia espacial, incorporada a la estrategia global de desarrollo, se estructure sobre la base de un criterio de desconcentración económica; ello se ha traducido en la propuesta de una política de fortalecimiento de una red de centros orientada a la conformación de un sistema nacional urbano en el que puedan ser descentralizadas las funciones de las tres principales metrópolis.

/Complementariamente, ello

Complementariamente, ello lleva a postular el fortalecimiento de las actividades económicas de las áreas rurales y de los núcleos urbanos articulados a las mismas.

Si es posible hablar de un "estilo" de desarrollo regional (sería probablemente más apropiado usar el término "patrón de desarrollo regional") incorporado en las estrategias, habría que convenir que mayoritariamente las proposiciones estratégicas se pronuncian a favor de una desconcentración concentrada 3/ de crecimiento económico, como una forma de alcanzar varios objetivos simultáneos: i) plantear el desarrollo regional como congruente con el crecimiento económico global; ii) incorporar paulatinamente nuevas áreas y poblaciones a relaciones más complejas de producción e intercambio, especialmente regiones fronterizas; iii) contrabalancear el crecimiento (juzgado como desmedido) del centro principal. Claramente, las concepciones teóricas que sustentan tal patrón o estilo se asocian a las ideas de centro-periferia y polos de desarrollo.

El establecimiento de prioridades regionales, un componente importante de toda estrategia de desarrollo, es en general eludido, slavo en el caso de Panamá (prioridades basadas en criterios económicos) y Chile (prioridades basadas en criterios geopolíticos).

E. INSTRUMENTOS DE POLITICA UTILIZADOS

Varios son los tipos de instrumentos de política económica que preferentemente son propuestos y utilizados en el campo del desarrollo regional latinoamericano.

3/ Es decir, una estrategia que postula el desarrollo preferencial de un número reducido de centros urbanos con el propósito de reducir el ritmo de crecimiento del principal centro metropolitano.

/Por un

Por un lado, las transferencias directas de recursos fiscales al sistema regional por la vía del establecimiento de "Fondos" para el desarrollo regional, constituye un instrumento que tiende a generalizarse con cierta rapidez.

Es bien conocido el funcionamiento - en Brasil - del Fondo de Participación del Estado y Municipios, que entrega a dichas unidades de la Federación un porcentaje constitucionalmente establecido, de la recaudación de algunos impuestos federales. En Chile igualmente se estableció en años recientes un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Decreto Ley 575, 1974) al cual se asigna, a lo menos, un cinco por ciento del volumen de ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución (impuesto) sobre bienes raíces. En Colombia existe el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y en Venezuela el V Plan de la Nación establece el Fondo de Corporaciones Regionales. En Panamá, el presupuesto del sector público incluye una asignación de suma fija (un millón de dólares por año) igual para cada provincia. En el plan reciente de México se contempla el establecimiento de un financiamiento específico para el desarrollo estadual y municipal que alcanza al 10 por ciento de los ingresos petroleros totales a percibir en el trienio 1980-1982.

El otorgamiento de recursos financieros a cada región (o a algunas de ellas) por la vía del establecimiento de participaciones o "regalías" regionales vinculadas a la explotación de recursos es un mecanismo extensamente utilizado en Bolivia y lo fue en Chile durante muchos años; si bien en ningún caso se trata de sumas muy cuantiosas.

La política tributaria ha sido utilizada en casi todos los casos como una política de fomento regional (subsidios directos o rebajas de impuestos) para regiones periféricas y como una política de control o desestímulo (por la vía de impuestos específicos o de mayores tasas impositivas) a la expansión de ciertos centros urbanos. Mención especial, en este contexto, merece la legislación vinculada a los

artículos 34-18 en Brasil que ha facilitado la transferencia de capital desde los centros más dinámicos hacia las regiones menos desarrolladas con el fin de establecer allí una base industrial, al amparo de beneficios especiales otorgados al inversor. Con referencia a la política arancelaria, cabe señalar que se la ha utilizado de modo similar sobre todo en relación a los gravámenes a la importación de bienes de capital.

Las políticas de precios y monetaria (incluida la política cambiaria) no han constituido herramientas usadas desde el punto de vista del desarrollo regional, salvo contadas excepciones.

Sin duda que ha sido el gasto público directo - tanto en infraestructura (vías, parques industriales, energía, etc.) como las actividades directamente productivas (empresas públicas) - el principal instrumento de desarrollo regional usado en América Latina, si bien no siempre resulta fácil atribuir determinado gasto público a un programa regional de desarrollo. En este sentido, sigue siendo todavía una verdad el hecho de que los programas sectoriales puros (es decir, sin una consideración a priori de su efecto regional) suelen tener impactos regionales mayores que los propios programas regionales.

Desde el punto de vista de la situación concreta en algunos de los países aquí considerados, puede anotarse lo siguiente.

En Colombia, las políticas e instrumentos de desarrollo regional son clasificados en cuatro grupos: i) generales, como la política fiscal redistributiva y el crédito sectorial de impulso al desarrollo de ciudades intermedias mediante inversiones en infraestructura e industria; ii) instrumentos de desconcentración industrial, cohercitivos, como los controles sobre la localización de la nueva inversión extranjera y las normas sobre licencias de importación así como indicativos, como es el caso de los créditos con tasas diferenciales de interés según tamaño de las ciudades y los incentivos para la localización en parques industriales; iii) instrumentos de ordenamiento urbano

/como las

como las Empresas de Desarrollo Urbano y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y; iv) instrumentos administrativos, como la creación de Corporaciones y las asociaciones de entidades territoriales.

En Chile sólo se utilizan políticas e instrumentos especiales (gasto público preferencial, subsidios, zonas francas, etc.) en las regiones extremas (regiones piloto) en tanto que en el resto solamente opera una política financiera expresada en el ya citado Fondo de Desarrollo Regional.

En Perú, la política de desarrollo regional opera preferentemente como una política administrativa si bien recientemente el gobierno ha planteado el uso de una serie de instrumentos ligados a la desconcentración industrial.

En Bolivia la política regional opera, como se señaló, por la vía financiera de las regalías regionales.

En Panamá, la estrategia regional distingue entre políticas básicas y políticas de apoyo en términos interregionales y se definen políticas globales para cada región. Las dos políticas interregionales más importantes en ejecución son la política de Fortalecimiento de Centros Urbanos del Interior (Programa Multisectorial que opera con un préstamo AID de alrededor de US$ 30 millones) y la política de Desarrollo Rural Integrado (también un programa multisectorial).

Por último, cabe señalar la creciente importancia que en las políticas de desarrollo regional han adquirido las medidas de control de la expansión metropolitana, de desconcentración industrial y de preservación del medio ambiente urbano. Esto es particularmente evidente en los mayores países del área y se manifiesta en, por ejemplo, la reciente legislación sobre erradicación de industrias contaminantes. Destacan, en este sentido, la legislación establecida en 1976 por Decreto Presidencial Nº 1478 en Venezuela y la Ordenanza de relocalización industrial promulgada en 1979 para el área metropolitana de Buenos Aires.

/G. Conclusiones

F. CONCLUSIONES

Contrariamente a lo que seguramente se observa en otros campos de la política pública en América Latina, en el caso de la planificación regional del desarrollo prevalece una considerable heterogeneidad en varios elementos de ella.

Con la excepción del trasfondo teórico de las estrategias de desarrollo regional, que es considerablemente homogéneo, al punto de que todas las estrategias (con la sola excepción de Bolivia) aparecen como intentos de corrección a la concentración, los otros elementos examinados (regionalización, sistema agencial, y políticas) difieren notadamente de país en país.

Las resistencias a la reestructuración del poder - que necesariamente deriva de una regionalización - son obvias en la mayoría de los casos, de manera tal que sólo la imposición en contextos políticos muy especiales o una desusada capacidad de persuasión de parte del gobierno central parecen haber tenido éxito como fórmulas de implementación.

En parte como consecuencia misma de ello, los sistemas agenciales de la planificación regional aparecen como poco estructurados, sin que se haya resuelto todavía en varios países, los campos respectivos de competencia entre organismos propios o internos del sistema central de planificación y organismos autónomos o, peor aún dependientes de otro tipo de organismos centrales.

En materia de instrumentos de política, se observa el uso preferencial de los de tipo financiero, generalmente formulados de manera ad-hoc. En realidad poco se utilizan las políticas económicas más tradicionales y amplias (como podría ser la política de precios agropecuarios por ejemplo) desde un punto de vista regional. La idea matriz de la diferenciación regional de las políticas económicas dista todavía de ser algo de común acpetación.

/Tal diversidad

Tal diversidad de planteamientos y acciones, conjuntamente con el bajo nivel de formalización y cuantificación de ellos, hace pensar que se trata todavía de un campo del desarrollo en el que hay una teoría en busca de una práctica, más que una experiencia consolidada generalizable.

A pesar del cuadro adscrito la mayoría de los planes de la región señalan que las formas prevalecientes de ocupación y utilización del espacio han resultado básicamente de la operación de las fuerzas de mercado cuya tendencia fundamental ha sido la concentración de las actividades y la población en espacios relativamente reducidos. También se destaca, en este mismo sentido, la importancia de una intervención sistemática del Estado a fin de controlar este proceso.

En la medida que la evidencia empírica disponible revela una tendencia a la agudización de los problemas regionales, es previsible que durante los próximos años la mayor parte de los gobiernos de la región habrán de incrementar sus esfuerzos en materia de planificación regional, formulando políticas explícitas y más operativas en este campo.

	Bolivia	Brasil	Colombia
Fuente	Presentación a la primera conferencia de ministros y jefes de planificación de América Latina, 1977	III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985 (Projeto)	a) Las Cuatro Estrategias 1970-1974 b) Para Cerrar la Brecha 1974-1978 c) Plan de Integración Nacional 1979-1982
Problemas identificados	- Ausencia de una red urbana estructurada y jerarquizada, suficiente como para generar economías de aglomeración - Escasa integración espacial del país - Ineficiente patrón de ocupación y uso de suelo - Regionalismos y localismos excesivos	- Fuertes desequilibrios inter e intra-regionales de ingreso, de actividades económicas y de calidad de vida - Persistencia del éxodo rural e hipertrofia urbana, y particularmente metropolitana, con consecuencias negativas sobre la calidad de la vida urbana	- Desequilibrios regionales
Objetivos	- Integración del territorio y expansión de la frontera socioeconómica - Reducción de disparidades regionales y urbano-rurales - Transformación de la estructura territorial a fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo global	- Integración nacional y mejor equilibrio espacial del proceso de desarrollo - Reducción de las disparidades económicas y de calidad de vida entre regiones y al interior de ellas	- Desconcentración industrial y descentralización administrativa - Integración física regional - Fortalecimiento de la autonomía regional - Estimular los centros productores con ventajas comparativas
Estrategia	- Consolidación de un núcleo regional central denominado Sistema Territorial Fundamental (STF) en el que la elevación de la productividad permita generar excedentes para la expansión a largo plazo de la frontera socioeconómica	Los elementos básicos de la estrategia regional son: - Reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario para reducir el éxodo rural y atenuar el proceso de hipertrofia urbana - Mejorar la distribución interregional de infraestructura económica y social - Mejorar la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño y de la periferia de las áreas metropolitanas - Fortalecer los órganos regionales y urbanos y los gobiernos estaduales y municipales - Diferenciación del énfasis entre componentes estratégicos según macro-regiones	- Actuar sobre las variables macroeconómicas y demográficas que determinan los flujos migratorios y la localización de las actividades
Políticas e instrumentos	- Política de localización preferencial de proyectos claves en el STF aprovechando las ventajas comparativas de los ejes y subregiones componentes - Política de equipamiento de infraestructura urbana y de vialidad en el STF - Concentración de la población rural - Orientación de flujos migratorios hacia áreas de alto potencial localizadas en torno al STF - Refuerzo de las actividades de planificación regional y local - Política tributaria a favor de los Comités y Corporaciones de Desarrollo Regional	- Políticas fiscales para estimular la inversión privada en el Nordeste y la Amazonia - Instrumentos financieros tales como el Fondo Nacional en Desarrollo Urbano y recursos canalizados al PIN y al PROTERRA - Fortalecimiento de mecanismos institucionales (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Superintendencias, etc.) - Política de desconcentración industrial - Política de descentralización administrativa - Políticas específicas de desarrollo de macro-regiones	- Fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo - Planes viales regionales integrados - Control de localización de inversiones extranjeras en Bogotá, Medellín y Cali - Definición y organización jurídica de las Areas Metropolitanas - Políticas financieras y crediticias

LOS PLANES

Costa Rica	Chile	El Salvador
Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982	Ponencia presentada por la Oficina de Planificación Nacional en el Seminario de Bogotá, 1969	Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982
- Elevada y creciente concentración territorial de la población, las actividades y las decisiones - Dominación centro-periferia	- Desintegración física, económica y social - Fuertes desniveles en el ritmo de crecimiento regional - Fuertes desigualdades interregionales - Centralismo decisional	- Disparidades territoriales en el nivel de vida - Fuerte migración rural-urbana - Falta de integración física y económica - Relativa escasez y uso ineficiente del suelo
- Reducción de los desequilibrios espaciales y sociales - Mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de cada región	- Equilibrar el uso de los recursos naturales y la localización de la población - Promover la participación regional - Movilizar los recursos regionales para el desarrollo nacional - Promover la igualación regional de oportunidades - Asegurar la integridad, la seguridad y la integración nacional	- Lograr una mayor integración nacional por medio de la incorporación de áreas retrasadas del país al proceso de desarrollo - Retener la población rural en su lugar de orígen - Lograr una distribución territorialmente equilibrada de los beneficios del desarrollo - Uso eficiente de los recursos humanos y naturales de cada zona
Los elementos básicos de la estrategia regional son: - Desarrollo rural integrado - Descentralización administrativa de acuerdo con la jerarquía urbana propuesta - Participación regional a través de los Consejos de Desarrollo - Control sobre el crecimiento de la subregión central	- Crecimiento regional selectivo basado en polos de desarrollo, en el cual se otorgue prioridad a las regiones extremas. - Rol subsidiario del Estado en la asignación de recursos, excepto en las regiones prioritarias	- Estrategia de desarrollo polarizado que implica: a) Ordenamiento del país conforme a un sistema jerarquizado de centros poblapoblados; b) especialización productiva de las regiones y los centros urbanos
- Política crediticia - Inversión pública - Política de empleo regional - Identificación de áreas industriales para desconcentración - Zonificación del uso agrícola y urbano del suelo - Provisión de infraestructura para los polos industriales	a) Regiones prioritarias: - Zonas francas - Subsidio al empleo - Asignaciones especiales para obras públicas b) Todas las regiones: - Fondo Nacional de Desarrollo Regional - Programas integrados de desarrollo rural - Sistema de información regional	- Regionalización del país - Sistema Nacional de Vinculación Territorial - Asignación de la inversión y el gasto público para el equipamiento físico en áreas prioritarias - Normas jurídicas para el desarrollo urbano - Política de administración interior del Estado y del desarrollo regional - Fondo de Integración Territorial para el financiamiento de proyectos - Proyectos rurales integrados en áreas agropecuarias de menor desarrollo relativo

CONTENIDO REGIONAL DE LOS PLANES (conclusión)

	Haití	Honduras	México	Panamá	República Dominicana	Venezuela
Fuente	Plan quinquenal 1976-1981	Consejo Superior de Planificación Económica. Propuesta de Estrategia Espacial de Desarrollo, 1979-1983	Plan Global de Desarrollo 1980-1982	Ponencia presentada por el Ministerio de Planificación y Política Económica en el Seminario de Bogotá, 1969	Plan Trienal de Inversiones Públicas 1980-1982	Oficina Central de Coordinación y Planificación, V Plan de la Nación, 1977
Problemas identificados	- Disparidades geográficas en el nivel de vida y de actividad económica - Alta migración rural-urbana - Desarrollo monopolar del país	- Inadecuada integración nacional - Existencia de fuertes desequilibrios inter e intrarregionales - Concentración territorial de las actividades socioeconómicas, de los servicios sociales y de la administración pública	- Desarrollo territorial desequilibrado - Fuertes desigualdades regionales - Crecimiento desmedido de las mayores ciudades	- Concentración de procesos económicos demográficos y administrativos en la Región Metropolitana (RM) - Alta dispersión de la población rural - Elevada proporción del territorio no ocupado	- Fuertes desequilibrios regionales - Alta migración rural-urbana - Territorio nacional no suficientemente integrado - Recursos naturales no explotados	- Alta concentración relativa de las actividades económicas y de la población - Fuertes desigualdades interregionales en el empleo
Objetivos	- Desarrollo económico equilibrado por medio de la promoción de Zonas de Intervención Concentrada - Desarrollar la infraestructura técnica e industrial descentralizada para orientar el crecimiento de los sectores productivos - Reducir los desequilibrios rural-urbano e inter-urbano	- Lograr una mejor integración nacional en lo social, económico, institucional y territorial - Formalizar un proceso de desarrollo espacial más armónico - Atenuar los desequilibrios regionales - Lograr una más adecuada capitalización regional - Mejorar los niveles de empleo regional	- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas - Propender a un desarrollo territorial más equilibrado - Fortalecer el federalismo - Racionalizar la distribución territorial de la población - Ordenar y controlar el crecimiento del Distrito Federal (DF)	- Mejorar la calidad de vida de la población rural - Incorporar e integrar las áreas de colonización - Ordenar el espacio rural - Ordenar jerarquizadamente el sistema urbano - Descentralizar el sector público	- Favorecer la integración nacional y la complementación entre regiones - Disminuir las desventajas de localización en áreas de menor desarrollo relativo - Atenuar el éxodo rural - Mayor aprovechamiento de los recursos naturales potenciales - Protección del medio ambiente	- Reducir las disparidades interregionales e interurbanas - Conformar un patrón más racional de organización del espacio nacional - Integrar las economías regionales - Fortalecer las economías urbanas de la periferia - Atenuar las desigualdades regionales de empleo - Mejorar el medio ambiente urbano y rural
Estrategia	- Organización del espacio rural en función de la potencialidad productiva de las distintas regiones y apoyada en la jerarquización y equipamiento del sistema de centros urbanos para la prestación de servicios administrativos, sociales y de soporte a las actividades productivas	- Conformar un Sistema Espacial de Integración Nacional (SEIN) que permita una adecuada interrelación de todo el país y una mejor distribución de la población y servicios, desarrollando un sistema nacional de asentamientos humanos jerarquizados de acuerdo a las funciones que desempeñen	- Estrategia espacial incorporada a la estrategia de desarrollo global, que comprende los siguientes aspectos: - Fortalecer una red de centros que conformen un sistema urbano nacional, descentralizando funciones de las tres grandes metrópolis; - desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en las ciudades de tamaño intermedio y, en particular, las ubicadas en costas y fronteras; - fortalecer las actividades económicas de las áreas rurales y núcleos urbanos articulados a las mismas	- Transferencia de excedentes hacia la periferia, manteniendo el crecimiento del centro dentro de límites que en su nivel inferior no represente un peligro para el logro de los objetivos y metas globales y que en su límite superior no absorba una cantidad tal de recursos que ponga en peligro el desarrollo de la periferia	- Aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional, los programas sectoriales que conforman el enfoque de desarrollo global parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural	- Desconcentración de la actividad económica a través del fortalecimiento de metrópolis regionales y la creación de centros de desconcentración
Políticas e instrumentos	- Política de regionalización y jerarquización de la estructura urbana - Política de inversión en infraestructura y servicios a la producción agropecuaria, con base urbana - Mantenimiento y densificación de la red vial - Política de precios y comercialización para la producción agropecuaria - Política crediticia y presupuestaria diferenciada regionalmente - Prioridades regionales para la asignación de la inversión pública - Medidas para orientar selectivamente la inversión privada - Creación de agencias regionales de desarrollo integrado - Políticas específicas para cada región	- Aún cuando en el documento no se explicitan los instrumentos específicos para implementar la estrategia, se mencionan orientaciones para la definición de medidas tendientes a: - canalizar inversiones hacia áreas productivas de alto potencial y productividad creciente - ampliar su infraestructura básica y los servicios de apoyo a la producción - mejorar las vías de acceso de la población a los centros de equipamiento social y productivo - fomentar industrias locales que procesen materias primas de la región - radicar población en áreas de concentración industrial - localizar industrias aprovechando las economías de aglomeración	- Política de gasto público con prioridades regionales - Política de estímulos fiscales para la desconcentración económica - Política de financiamiento para el desarrollo estadual y municipal, en base al 10% de los ingresos petroleros del trienio 1980-1982 - Política de fortalecimiento de los mecanismos de concertación con los estados (Convenios de Desarrollo) - Políticas y programas de desarrollo para el DF - Programas de Acción Coordinada (PAC) para el desarrollo urbano - Regionalización de políticas sectoriales: pesca, turismo, etc.	- Desarrollo rural integrado - Fortalecimiento de centros de crecimiento y de servicios - Ordenamiento y control de la RM - Regionalización de programas sectoriales - Desarrollo de áreas especiales	- Creación de Oficinas Regionales de Planificación - Promoción de proyectos integrados desde el punto de vista territorial - Política de inversión en infraestructura social y económica y fomento a la localización de actividades productivas en áreas de menor desarrollo relativo - Descentralización del gasto público en sectores sociales e infraestructura - Plan de ordenamiento integral del Área Metropolitana de Santo Domingo	- Identificación de prioridades para la desconcentración - Selección de áreas para la instalación de centros urbanos y relocalización de actividades - Incentivos fiscales, financieros y de equipamiento físico - Fondo de Corporaciones Regionales

Capítulo V

PLANIFICACION SOCIAL

1. Introducción

Las políticas sociales no pueden ser evaluadas sólo analizando el contenido de los planes de desarrollo ya que ello no da una idea clara de la amplitud y variedad de las políticas sociales que se llevan a cabo en un país determinado. Las razones son variadas.

En primer lugar, porque las actividades sociales se caracterizan por su dispersión, siendo realizadas por diversas agencias sin o con escasa coordinación. En segundo lugar, porque hay acciones sociales emprendidas por entidades privadas, ajenas al aparato estatal y que, obviamente, no se incluyen en los planes.

Pese a la afirmación anterior, últimamente se han dado cambios importantes. En 1965 un autor podía decir: "En las últimas décadas, diferentes tipos de planificación se han desarrollado. Se habla de planificación económica, educacional, sanitaria, nacional, regional, urbana y de otros tipos. Probablemente, algunos de esos términos no existían veinte años atrás. Los expertos que preparan los planes, así como los decisores y los gobernantes que los utilizan, están conscientes de una limitación común. Todos esos planes dejan afuera algo, que a falta de mejor nombre, se llaman los aspectos sociales". 1/

En cambio, durante la década de 1970, una de las peculiaridades de la planificación en América Latina ha sido la irrupción de los contenidos sociales en los planes de desarrollo. La carencia que destacaba la cita anterior, ha dado lugar a una gran preocupación por tales aspectos.

1/ Héctor Correa, "Social Development and Social Planning", Social Planning. Puerto Rican Papers, Editorial Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1968, p. 81.

/Es cierto,

Es cierto, empero, que esa inclusión de contenidos sociales en los planes se da bajo modalidades diversas, y variando según las épocas, como intentará mostrarse a continuación. Para ello parece conveniente hacer referencia a la discusión sobre estilos de planificación presentada en el Capítulo 1.

SECCION A

ESTILOS DE PLANIFICACION Y POLITICA SOCIAL. CONCEPCIONES ACTUALES

En el Capítulo 1 se hacía referencia a la existencia de cuatro estilos de planificación en la región. Cada uno de ellos se caracterizaba, entre otras cosas, por su concepción de los mecanismos que debían utilizarse para lograr los objetivos sociales del proyecto nacional de desarrollo. Se distinguen tres concepciones fundamentales en esta materia:

a) Para el primer estilo, las metas de crecimiento económico sostenido constituyen el mejor mecanismo para lograr en el largo plazo, los objetivos sociales del desarrollo. Pero ello implica necesariamente en el corto plazo un costo social, ciertas consecuencias negativas que deben ser paliadas por la política social, por consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o, simplemente, humanitarias. Esta, entonces tiene una posición subordinada y un carácter subsidiario.

b) El segundo estilo de planificación otorga autonomía a la política social frente a la política económica, definiendo ámbitos diferenciados para una y otra. Hay aquí una visión menos optimista del automatismo redistributivo del proceso de crecimiento y una evaluación más negativa de los efectos no queridos de ese mismo proceso, que llevan a que la política social adquiera un carácter complementario, aunque se comparte con el estilo 1 la idea central de que el crecimiento es el mecanismo fundamental para lograr los objetivos sociales.

/c) Finalmente, en

c) Finalmente, en el tercer y cuarto estilo de planificación, la política social y la política económica se conciben como dimensiones de un mismo proceso unitario, donde ciertos objetivos sociales aparecen como centrales, siendo la política económica el instrumento para alcanzarlos. Implica reconocer que las decisiones económicas tienen límites ciertos en relación con otras lógicas (políticas y sociales). En definitiva, la opción por una política económica es, a la vez opción por una política social y viceversa. En este estilo, además, se entiende que la consecución de los objetivos sociales de crecimiento necesariamente implica transformaciones en la estructura económica y social.

La elección de una u otra de estas concepciones responde a las condiciones económicas, sociales y políticas del país, y a los cambios que ellas van experimentando. No obstante, si es efectivo que la concepción vigente emerge bajo determinadas condiciones generales, su viabilidad no es algo garantizado de por sí.

A continuación se presentará la ejemplificación de los estilos de planificación presentados en el Capítulo 1 en lo que a política social se refiere. No se tratará de ser exhaustivo sino de señalar aquellos países que más claramente representen cada uno de los estilos definidos. Obviamente, la subsunción de algunos casos en ciertos tipos puede ser objeto de dudas. Reconociendo este hecho, se quiere recordar el carácter exploratorio y preliminar de este esfuerzo y, por lo tanto, la necesidad de enriquecerlo y profundizarlo. Asimismo, debe recordarse una vez más, que no hay opciones valorativas entre los cuatro estilos presentados. Recortar una estrategia social del contexto global en que se encuentra inserta es sólo un recurso analítico. El resultado final, en el campo social, no es producido sólo por dicha estrategia sino por un conjunto amplio de variables que, en este caso, no se consideran.

/2. El estilo

2. El estilo 1 y la planificación social con carácter subsidiario

La primera modalidad de planificación social se caracteriza por la preeminencia otorgada a los objetivos económicos, y por el reconocimiento de la existencia de impactos y situaciones no deseadas, que no pueden quedar libradas al juego de las fuerzas económicas, lo que justifica la intervención estatal.

En el Primer Plan Nacional de Desarrollo del Brasil, vigente durante el período 1972-1974, se ponía énfasis en los aspectos más propiamente económicos de la estrategia de desarrollo, aunque había también resonancias sociales, especialmente claras en dos programas o proyectos de índole social. Por una parte, el Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulos a la Agroindustria del Norte y del Nordeste (PROTERRA) que aun preservando el énfasis en problemas propiamente económicos, se orientaba también a los problemas más generales del pequeño agricultor, persiguiendo dar:

"Sostén al pequeño productor, sobre todo al desprovisto de tierra y al propietario de minifundio.

Dicho apoyo cobrará, de un lado, la forma de redistribución de la tierra... el Gobierno expropiará tierras... y las venderá principalmente a pequeños productores por medio de crédito agrario de largo plazo. Por otro lado, brindará asistencia crediticia, técnica y social". 1/

Por otra parte, una Política de Integración Social, que contemplaba diversas metas concretas, pero que se evaluaba bajo una óptica también económica:

"Compete a la Política de Integración Social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la asistencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c) en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP". 2/

1/ República Federativa del Brasil, I PND, op.cit., p. 26.

2/ República Federativa del Brasil, I PND, op.cit., p. 35.

/El caso

El caso chileno - a partir de 1973 - es otro ejemplo de planificación social con carácter subsidiario. Bajo este principio la acción del Estado adquiere un contenido social de carácter selectivo:

"El Estado se ha reservado el manejo directo de aquellos recursos necesarios para dotar al país de infraestructura, y para acudir en apoyo de los grupos más desvalidos de la población, a través del gasto social, en educación, vivienda, nutrición y trabajo, orientándolos en la mejor forma posible, para que todos los chilenos puedan tener igualdad de acceso al bienestar económico que el sistema genera". 1/

Si bien se supone que la erradicación de la extrema pobreza será resultado de la política económica general vigente, se reconoce la necesidad de acciones más inmediatas frente al problema:

"Sin embargo, la extrema pobreza existe y, si bien es fundamental crear las condiciones para que el sistema económico la haga desaparecer, es aún más urgente adoptar ahora medidas que alivien la situación de los extremadamente pobres y permitir a éstos incorporarse productivamente a la fuerza de trabajo nacional". 2/

Un tercer caso es el de Argentina, donde se plantea que no existe una planificación nacional de la economía, pero se reconoce la necesidad de mantener la planificación sectorial, y entre los sectores donde se está realizando tal actividad aparecen, con carácter prioritario, vivienda, salud, urbanismo, comunicaciones. La naturaleza subsidiaria se refuerza al no haber un organismo superior encargado de la definición de políticas y planes para los sectores sociales, actividad que está a cargo de oficinas dependientes de cada ministerio.

El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay también sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos..., sin perjuicio de la necesidad de instituir urgentes mecanismos que permitan una mejora considerable de la situación actual de la población marginada". 3/

1/ Chile, Respuesta a ESNPALC, páginas sin numerar.

2/ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Temas de Planificación Nº 3, CEPAL, ILPES, 1979, p. 179.

3/ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, p. 36.

/En el

En el trasfondo del Plan uruguayo se encuentran objetivos sociales 2/ y se asigna al Estado un papel promoción de la igualdad de oportunidades, mediante la redistribución del ingreso. Incluso se reconoce la importancia de los mecanismos que, para esa finalidad se han creado en el país en épocas anteriores. Empero, se estima que, a efectos de poder alcanzar esas metas, debe promoverse prioritariamente el crecimiento económico como condición necesaria aunque no suficiente para un adecuado funcionamiento de los mecanismos redistributivos. Se trata, en definitiva, de un predominio de lo económico derivado de la coyuntura. Los grandes objetivos aceptados son sociales, se destaca la importancia de los contenidos de esta naturaleza para el logro de los mismos y para un mejor desempeño del aparato económico en sí mismo, pero se estima que debe enfatizarse el logro de metas económicas como única manera de que los mecanismos sociales puedan funcionar eficientemente.

Influye en esto el diferente grado de desarrollo alcanzado por el Uruguay, respecto a otros países de la región, lo que es enfatizado por el mismo Plan al destacar la situación relativamente privilegiada alcanzada por el país en cuanto a los mecanismos redistributivos. Este hecho hace innecesario insistir prioritariamente sobre esta materia y se aconseja poner el acento en un mejor desempeño de la economía a efectos de poder dotar de recursos adecuados a los instrumentos preexistentes.

Todo lo anterior contribuye a ubicar al Plan uruguayo en esta categoría, aunque enfatizando sus características, que lo convierten en un caso relativamente especial.

1/ Se recuerda que "el objetivo último del desarrollo... es el hombre. El desarrollo no es un concepto ajeno a los ideales de justicia, de bienestar, de igualdad de oportunidades para todos los habitantes... Muy por el contrario es en ellos que se inspira y es hacia ellos que apunta. La definición de los grandes objetivos nacionales en los campos económico y social, es la expresión concreta de esos ideales y la estrategia es el camino por el cual la sociedad procura alcanzarlos (Ibidem, p. 20).

/La importancia

La importancia de lo social en el Plan actual de Paraguay se caracteriza del siguiente modo: "Los aspectos sociales del desarrollo van adquiriendo cada vez mayor importancia dentro del proceso de mejoramiento socioeconómico nacional. Esta modalidad se trata de reflejar con la incorporación de dos importantes capítulos dentro de los Sectores Sociales, que anteriormente no aparecían sino en forma implícita. En efecto, se incluye un capítulo especial sobre "Recursos Humanos y Empleo"; y otro sobre "Alimentación y Nutrición", que junto con los Sectores de Salud, Educación, Vivienda y Desarrollo Social Integrado conformaron el capítulo general de los Sectores Sociales del presente Plan 1977-1981". 1/

Esta remodelación social busca la adecuación de la sociedad paraguaya con la actual fase de crecimiento del país. Ello es muy nítido en la estrategia educacional:

"Dadas las crecientes necesidades de recursos humanos calificados como consecuencia de la ejecución de los grandes emprendimientos hidroeléctricos binacionales y sus efectos sobre la aceleración del proceso de desarrollo nacional, debe formentarse el aumento del número de escuelas técnicas, vocacionales y de formación profesional en centros accesibles a la población del área rural, y ampliar la cobertura de los cursos de capacitación, de enseñanza técnica y formación profesional impartidos actualmente por los organismos oficiales". 2/

1/ República del Paraguay, Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981. Tomo II: "Objetivos, estrategias y políticas globales y sectoriales", Asunción, diciembre 1976, p. 180.

2/ Ibidem.

/3. El estilo

3. El estilo 2 y la planificación social complementaria

Este estilo de planificación se caracteriza por implementar proyectos y programas que tienden a solucionar problemas sociales definidos. De esta forma la planificación social tiene un carácter complementario a la consecución de los objetivos propiamente económicos aunque no pretende afectar las raíces estructurales que pudieran tener esos problemas sociales.

La planificación social complementaria encuentra un ejemplo en Brasil durante el período 1975-1979. En el II PND, se destaca que la estrategia de desarrollo social se:

"orienta en el sentido de: (1) garantizar a todas las clases, con énfasis en las más carentes, sustanciales aumentos del ingreso real; (2) reducir los focos de pobreza existentes, principalmente en la región semiárida del Nordeste, y en la periferia de los grandes centros urbanos". 1/

El incremento de la presencia de contenidos sociales en las experiencias de planificación de los períodos 1972-1974 y 1975-1979 se aprecia fundamentalmente en el creciente número de proyectos y programas sectoriales o específicos, asociados a los planes de desarrollo y provistos de referencias sociales más o menos inmediatas. 2/

En efecto, durante el período 1972-1974 hay 8 proyectos prioritarios de esa índole en educación, 6 en salud y saneamiento, 3 en desarrollo científico-tecnológico, 5 en agricultura y abastecimiento, 1 en transporte y 7 en trabajo y previsión social. Durante el período 1975-1979, se pueden señalar 7 programas específicos de desarrollo social, 3/ y a ellos habría que agregar, por ejemplo, la gran mayoría de los programas de desarrollo regional, cuyo impacto social es inmediato.

1/ Brasil, respuesta a ESNPALC, p. 31.

2/ República Federativa do Brasil, Brasil, respuesta a la ENSPALC, pp. 33-43.

3/ Para el período 1972-1974 se contemplaban proyectos prioritarios, esquema que fue sustituido por un enfoque de programas especiales (regionales, sectoriales e intersectoriales).

/El actual

El actual Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia (1976-1980) "comprende acciones globales de naturaleza política, económica y de naturaleza social propiamente tal". En el Resumen del Plan de Desarrollo Económico y Social, aparece muy claramente el carácter complementario de la planificación social boliviana:

"En lo referente a los sectores sociales, el principio fundamental es que el desarrollo de los mismos deberá ir en forma paralela al de los sectores económicos, de manera que el mejoramiento social de las capas menos favorecidas sea progresivo y realista. En este sentido, se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc., que se integran y contribuyan al desarrollo de dichos sectores prioritarios". 1/

Esta es también la situación de Honduras. Las cuatro dimensiones en que se desplegarían los objetivos sociales se presentan "en forma paralela a los objetivos económicos". Ellas son:

"1. Reducir el índice de analfabetismo, mejorar el grado de eficiencia y ampliar la cobertura del sistema educativo con el objetivo de elevar el nivel sociocultural de la población y de formar los recursos humanos compatibles con las necesidades de empleo;

2. Promover la construcción de viviendas para absorber paulatinamente el déficit habitacional originado por el crecimiento demográfico y mejorar el grado habitacional de los grupos de menores ingresos tanto rurales como urbanos;

3. Extender y mejorar los servicios de salud preferentemente en medicina preventiva, enfatizando en los grupos rurales y urbanos de menores ingresos, procurando mejorar la cobertura y eficiencia mediante la reestructuración de la organización institucional de salud existente;

4. Promover la incorporación de las comunidades al proceso de desarrollo, creando las organizaciones necesarias para crear actividades económicas y sociales que tiendan a suministrar fuentes de ocupación, así como incentivar la construcción de obras de uso común para su propio bienestar." 2/

1/ ILPES/CLADES. Síntesis de planes nacionales de desarrollo. Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1976-1980), Santiago, pp. 10 y 11.

2/ República de Honduras. Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica. Síntesis del Plan de Desarrollo 1972-1977, Tegucigalpa, febrero 1973, pp. 10 y 11.

/El sector

El sector educacional es prioritario entre las actividades sociales del plan, y dentro de él se detaca la ampliación del nivel primario para cubrir el 90% de las necesidades al final del período de vigencia del plan, partiendo de una tasa de 79%. De igual manera se intentaba el objetivo educacional de elevar el índice de retención escolar. Asimismo, se pretendía mejorar la cobertura y la retención del nivel medio y superar, mediante la creación del Instituto de Formación Profesional, los déficits de mano de obra calificada en las diversas ramas de la economía hondureña. Dicho Instituto deberá, en el período de duración del plan, otorgar formación acelerada a 89 mil personas destinadas a servir en la agricultura, la industria, los servicios turísticos y la administración pública.

En el campo de la vivienda, el esfuerzo se concentra en las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos. Lo que caracteriza el plan hondureño de desarrollo 1972-1977 es su concentración en ciertos objetivos determinados y la concreción de las metas diseñadas para obtenerlos.

4. El estilo 3 y la planificación social preeminente

Lo que distingue a este estilo de planificación es su definición en términos de objetivos sociales propiamente tales, a los cuales se subordinan el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas, incluso la económica.

El principio organizativo básico del Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo de Brasil, subordina la operación del modelo económico a sus impactos sociales, especialmente a los redistributivos. En efecto, al enumerar sus fundamentos, ese proyecto señala explícitamente:

"El objeto del esfuerzo nacional es la valorización del hombre brasileño. Esto gana una expresión particular en la tentativa de garantizarle condiciones dignas de trabajo y remuneración adecuada a la satisfacción de sus necesidades básicas". 1/

1/ República Federativa Do Brasil, III Plano Nacional Do Desenvolvimento. Projeto, Brasilia, s/f pp. 10-11.

/Consecuentemente, el

Consecuentemente, el proyecto postula los siguientes objetivos:

"El proceso de desarrollo debe orientarse... hacia un mejor equilibrio sectorial y regional de la economía brasileña y hacia la mejoría del ingreso de las clases sociales de menor poder adquisitivo.

La opción por esta orientación resulta del objetivo-síntesis y del reconocimiento de que la repartición social de los resultados de la expansión económica nacional han beneficiado desigualmente a las clases sociales: en la población de menor ingreso, el ingreso medio ha crecido con menor rapidez". 1/

En síntesis, propugna una política unitaria, con objetivos de claro contenido social.

Este es también el caso de México donde, entre los cuatro objetivos prioritarios del Plan Global de Desarrollo para el período 1980-1982, 2/ figuran:

"Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".

Este Plan se define con:

"un contenido esencialmente social, que se expresa en dos dimensiones básicas. Por una parte, la estrategia de desarrollo está diseñada para crear el mayor número posible de empleos dentro del clima de seguridad y justicia que garantiza nuestra legislación social. Por otra parte, y como complemento a la creación de empleos, los programas sociales del sector público buscan mejorar los niveles de bienestar de sectores amplios de la población cuya alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda no se han podido traducir en demanda real. El Plan postula un crecimiento cualitativamente diferente en beneficio de las mayorías". 3/

Las dimensiones de la política social abarcan los siguientes ámbitos y áreas de actividad:

1/ III Plano Nacional Do Desenvolvimento. Projeto, Brasilia, s/f p. 15.

2/ Todas las citas mencionadas respecto al último plan de México figuran en "El Nacional" del miércoles 16 de abril de 1980, p. 14 y 15.

3/ Ibidem, p. 15.

/i) poblacional, con

i) poblacional, con una meta de disminución del crecimiento demográfico a 2,5% en 1982 y a 1% para el año 2000, con vistas a una mejor distribución de la población en el territorio mexicano y a mejorar la calidad de la vida;

ii) educacional, que se propone como principal objetivo impulsar la educación universal básica de 10 grados para 1982;

iii) salud, cuya meta principal es ampliar la cobertura a las zonas marginadas urbanas y rurales;

iv) seguridad social, con una meta similar a la de salud: ampliar la cobertura a las zonas marginales de la ciudad y el campo;

v) habitacional, con énfasis en la vivienda popular a través de la autoconstrucción y su dotación de infraestructura básica;

vi) nutricional, cuyo objetivo es consolidar el Sistema Alimenticio Mexicano, que comprende acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos, teniendo en consideración las necesidades de las zonas geográficas críticas y de la población más pobre del país;

vii) laboral, comprende la política de empleo, de protección del poder adquisitivo del salario, del consumo popular, el fomento cooperativo, la organización social del trabajo, la administración de la política laboral, la recreación popular y la promoción cultural de los trabajadores;

viii) desarrollo rural, con atención preferente a la marginalidad extrema, mediante acciones concertadas de salud, provisiones de bienes básicos, dotación de viviendas y equipamiento, educación, capacitación técnica y creación de empleo en labores de reforestación;

ix) salarial, precios, utilidades y fisco, cuyo objetivo general es aumentar, en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

El último plan ecuatoriano, para el período 1980-1984, "dirige prioritariamente su acción en beneficio de las mayorías nacionales y a basarlas en el pleno respeto a las libertades públicas y los derechos

/humanos".

humanos". 1/ Para estos efectos se propone como uno de sus objetivos prioritarios el de la justicia social. "La justicia social implica asegurar a todos los ecuatorianos la participación equitativa en la riqueza, mediante su acceso a los bienes económicos, sociales y culturales que ofrece la sociedad...". Para alcanzar la justicia social es necesario:

i) Aumentar la participación en la riqueza y en el ingreso nacional de los grupos sociales pobres, mediante la ejecución de las reformas estructurales, la reducción del subempleo, el aumento de la ocupación y la concreción de los programas y proyectos contenidos en el Plan.

ii) Mejorar la calidad de vida de la población dando una alta prioridad a la prestación de los servicios de educación, vivienda y salud.

iii) Apoyar la organización popular para lograr la participación activa y consciente del pueblo y su acceso a los bienes sociales y económicos; y,

iv) Promover la revalorización de las culturas nativas, la formación de una auténtica cultura nacional y la defensa de sus valores frente a influencias negativas de culturas extranjeras". 2/

La emergencia de contenidos sociales en la planificación peruana se hace patente durante el transcurso del período que se inicia en 1968, siendo uno de los pocos casos en que esos contenidos se definen en un marco de transformaciones estructurales de gran amplitud:

> "El carácter actual de la Planificación Social en el Perú, define y orienta su acción como un medio inductor o coadyudante de las transformaciones que requiere la realidad socioeconómica y política del país, en el marco de un cambio social programado y gradualista que signifique la transición hacia el modelo de sociedad deseado. En este sentido, es obvio que ciertas

---

1/ República de Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1980-1984, primera parte, p. 43.

2/ Ibidem, pp. 47 y 48.

/concepciones sobre

concepciones sobre esta disciplina hayan devenido obsoletas por cuanto fueron formuladas para preservar el statu-quo y no para alterarlo. Tales enfoques circunscribían la planificación social exclusivamente al tratamiento de aspectos tales como la prestación de servicios sociales... o a la dinámica poblacional, aspectos que si bien no pueden dejar de ser considerados en un enfoque integral, resultan por demás insuficientes si son tratados aisladamente en razón de que su cuantía y características son sólo consecuencia y no los factores fundamentales de la problemática social del subdesarrollo. De hecho, ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin tomar en cuenta los aspectos estructurales de la sociedad, y, entre ellos por cierto, los económicos y políticos. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido ubicar correctamente los aspectos sociales dentro del contexto estructural que les da origen y enmarca". 1/

A un nivel general, la planificación social peruana se define en términos de dos elementos fundamentales: por una parte, por referencia a los profundos desequilibrios estructurales y a las excesivas desigualdades concomitantes; por otra, en términos de la estrategia de largo plazo orientada hacia el desarrollo rural y del interior.

5. El estilo 4 y la planificación social preeminente

Este estilo se caracteriza por plantearse como cometido central la construcción de una sociedad socialista. El caso representativo es Cuba. En 1970, la estrategia de desarrollo diseñada en este país para la década que se iniciaba, tuvo en consideración que "en las condiciones históricas actuales no puede referirse exclusivamente a recomendaciones más o menos acertadas sobre medidas económicas, ya que lo que se necesita, y lo que verdaderamente está en juego, es la transformación misma de la sociedad y consecuentemente del hombre.

1/ Documento presentado..., op.cit., p. 417.

/Es (por

Es (por ello) que los objetivos de orden social y humano tienen también que formar parte de la propia estrategia". 1/

Se advierte que "el obstáculo mayor que tendrá que vencer será el bajo nivel técnico y cultural de su población"; 2/ de ahí que se prevea que "En las etapas iniciales los esfuerzos en la educación tendrán que ser gigantescos, aunque sus frutos no se recogerán hasta pasado algún tiempo. En consecuencia, la acumulación que se proyecta estará condicionada por las dificultades en ampliar la capacidad técnico-orgánica para invertir y las posibilidades de incorporar a un alto ritmo las nuevas técnicas". 3/

1/ República de Cuba, Junta Central de Planificación, Elaboración de una estrategia de desarrollo y su vinculación a los planes a largo, mediano y corto plazo en Cuba, Documento presentado a la II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe. Lima, Perú, noviembre 1978, pp. 42 y 43.

2/ Elaboración de una Estrategia, op.cit., p. 42.

3/ Ibidem., p. 43.

SECCION B

PLANES Y REALIDAD

1. Lo declarativo y lo real en la planificación social

En la Sección A de este Capítulo se han descrito, fundamentalmente, los enunciados y declaraciones de política que presentan los diversos planes correspondientes a cada estilo de planificación. De su lectura y pese a que no existen las investigaciones necesarias para respaldar firmemente tal aseveración, surge la sensación de que tales documentos contienen una dosis importante de retórica. Si bien en algunos casos la estrategia global definida en los planes corresponde aproximadamente con lo que se hace, es necesario introducir una nota de cautela en el intento de dar cuenta del estado de la planificación social, exclusivamente a partir de las declaraciones.

La relación más general y obvia es la que une ciertos enunciados con determinados contextos sociopolíticos y socioeconómicos globales. Así, en casos de crisis generalizada e inercia social, los sistemas de planificación producen respuestas intrascendentes. Cuando hay tensiones extremas, ante las cuales se carece de capacidad de resolución, de instrumentos y de canales de ejecución, es probable que los enunciados que se incorporan al plan alcancen su máxima retórica.

Por otro lado, en casos donde no se dan tensiones exógenas al sistema, pueden darse respuestas coherentes a objetivos de carácter trivial. De ahí que el rigor en la formulación sea para la planificación social una condición necesaria pero no sufiente de éxito.

Es posible, incluso, formular algunas hipótesis en relación a los diferentes tipos de brechas entre los enunciados mencionados en los planes y su implementación efectiva, algunas de las cuales se desarrolan por separado en los parágrafos siguientes.

Finalmente, siempre está presente la tentación de inferir la existencia de una estrategia explícita de desarrollo social a partir de un conjunto de actividades llevadas a cabo por el gobierno y de

/algunas declaraciones

algunas declaraciones oficiales sobre la materia. En efecto, la definición de una estrategia de desarrollo social supone una visión coherente que identifica ciertos problemas fundamentales, elige metas y principios organizativos básicos, e individualiza los instrumentos adecuados. Pero no en todos los casos existe tal tipo de estrategia y las actividades de desarrollo social que se observan responden a estímulos específicos y a enfoques parciales que no alcanzan el grado de integración requerido.

Lo anterior, empero, no autoriza para afirmar la inexistencia de planificación social. Con frecuencia, se puede observar que subyace al conjunto de programas y proyectos implementados una concepción relativamente orgánica de ese desarrollo, aun cuando ella no haya sido objeto de una declaración formal por el gobierno, o incluso si ella es contradictoria o distinta de la que expresamente se acepta. En estos casos, se puede hablar de una estrategia implícita de desarrollo social.

2. Niveles de desarrollo y planificación social

Un aspecto importante que afecta a la relación entre el nivel declarativo y la práctica, es el nivel de desarrollo alcanzado por los distintos países.

En el campo de la elaboración de planes, programas y proyectos, se puede verificar una tendencia a suponer que la solución a los problemas del desarrollo social es fundamentalmente, una cuestión de voluntad política. No obstante, los patrones de desarrollo social se vinculan fuertemente a su nivel de desarrollo económico. En consecuencia, las actividades de planificación social encuentran restricciones en las magnitudes y dinámicas exhibidas por las variables económicas.

Los cuadros 1 y 2 elaborados para 11 países de la región, muestran los gastos gubernamentales en servicios sociales como porcentajes del producto interno bruto (PIB) distribuidos por servicios y según la magnitud del PIB, en dos períodos consecutivos. Se observa que el

/Cuadro 1

Cuadro 1

GASTOS GUBERNAMENTALES EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB [a] DISTRIBUIDO POR SERVICIOS Y SEGUN MAGNITUD DEL PIB

(Entre 1972 y 1973)

País	Año	Total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros
I. PIB superior a 800 dólares per cápita:							
Perú	1973	5.8	4.1	1.0	0.1	0.6	-
México	1972	5.8	2.2	0.7	3.0	-	-
Panamá	1973	7.3	4.3	1.6	0.7	0.4	0.3
Chile	1972	25.5	5.9	4.2	11.7	3.7	-
Uruguay	1973	13.5	2.8	1.0	9.6	0.1	-
Venezuela	1972	8.6	3.8	1.4	2.3	0.7	0.4
II. PIB entre 400 a 800 dólares per cápita:							
Bolivia	1973	4.5	3.3	1.0	0.1	0.1	-
Ecuador	1973	4.0	3.3	0.6	0.1	-	-
Guatemala	1972	4.0	1.9	0.9	0.6	0.5	0.1
Nicaragua	1972	5.7	2.5	0.6	2.3	0.1	0.2
Rep.Dominic.	1973	6.7	2.5	2.1	0.7	1.4	-

Fuente: Naciones Unidas, Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales, Suplemento al Informe sobre la situación social en el mundo, Nueva York, 1979, S.79.IV.3, Cuadro 1, pp. 2-5.

a/ Los datos se refieren a los gastos del Gobierno Central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

/Cuadro 2

Cuadro 2

GASTOS GUBERNAMENTALES EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB a/
DISTRIBUIDO POR SERVICIOS Y SEGUN MAGNITUD DEL PIB
(Entre 1974 y 1976)

País	Año	Total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros
I. PIB superior a 800 dólares per cápita:							
Perú	1976	5.5	3.9	1.1	0.1	0.5	--
México	1976	7.3	2.9	0.7	3.6	--	--
Panamá	1976	7.2	4.4	1.6	0.4	0.5	0.3
Chile	1974	15.2	4.0	2.6	5.8	2.7	0.1
Uruguay	1976	15.7	2.7	0.9	12.0	0.1	0.1
Venezuela	1976	9.2	4.0	1.5	2.7	1.3	0.2
II. PIB entre 400 a 800 dólares per cápita:							
Bolivia	1976	5.5	3.6	1.1	0.4	0.4	--
Ecuador	1976	4.3	3.1	1.0	0.2	--	--
Guatemala	1976	4.6	1.6	0.8	0.9	1.2	0.1
Nicaragua	1976	8.7	2.7	0.7	3.2	2.0	0.1
Rep.Dominicana	1976	6.6	1.8	1.4	1.0	2.2	0.2

Fuente: Naciones Unidas, Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales. Suplemento al Informe sobre la situación social en el mundo. Nueva York, 1979, S.79.IV.3, Cuadro 1, pp. 2-5.

a/ Los datos se refieren a los gastos del gobierno central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

/nivel de

nivel de desarrollo alcanzado, representado por el orden de magnitud del PIB, tiene un efecto sobre la proporción destinada a gastos sociales. En promedio, el grupo de países de mayor desarrollo destina una mayor proporción a gasto social, lo que se mantiene considerando la distribución de ese gasto entre los diversos tipos de servicios.

Tales datos permiten afirmar que, por lo menos en lapsos como el considerado, los factores de orden estructural y la inercia histórica juegan un papel importante en la determinación de la magnitud relativa del gasto social. Ello se ve ejemplificado de manera nítida por los casos de Chile y Uruguay, países que durante la década experimentaron importantes cambios de orientación tanto en política económica como social. Comparativamente, Chile continuaba en 1974 mostrando una de las magnitudes absolutas más altas de gasto social, pese a la reducción habida en el período; en Uruguay se dió incluso un aumento entre 1974 y 1976.

Sin embargo, las restricciones impuestas a la planificación social por los factores económicos no son absolutas. El cuadro 3 presenta, para el período 1974-1976, el gasto gubernamental en servicios sociales como porcentaje del PIB en términos de una clasificación cruzada que atiende a dos criterios (la magnitud del PIB y los estilos asumidos por la planificación social), en el caso de 10 países. Suponiendo que una misma modalidad de planificación social pueda tener un significado diferente según el nivel de desarrollo alcanzado, el análisis del cuadro 3 permite concluir que, para un nivel de desarrollo alto, el estilo de planificación adoptado no influye de manera importante en la determinación de la magnitud del gasto social. En cambio, en situaciones de menor desarrollo, el gasto social es afectado negativamente por la adopción de una modalidad subsidiaria y positivamente por las modalidades o estilos restantes. 1/ Así, en los países de menor desarrollo las orientaciones que asume la política económica

1/ Este resultado se obtiene mediante un análisis de varianza practicado sobre el cuadro 3, suponiendo interacción entre nivel de desarrollo y modalidad de planificación social. Véase: H. Scheffé, The Analysis of Variance, John Wiley and Sons, Nueva York, 1959, pp. 106 y ss.

/Cuadro 3

Cuadro 3

GASTO GUBERNAMENTAL EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, SEGUN MAGNITUD DEL PIB Y MODALIDAD DE PLANIFICACION SOCIAL

(1974-1976)

Modalidad	PIB > 800 dólares per cápita		400 < PIB < 800	
Subsidiaria	Uruguay	15,7	Guatemala	4.6
	Chile	15,2		
Objetivo propio	Panamá	7,2	Bolivia	5,5
			Ecuador	4,3
Prioridad social	Perú	5,5	R.Dominicana	6,6
	México	7,3		
	Venezuela	9,2		

Fuente: Véase Cuadro 2

/y social

y social afectan a la planificación social, no obstante las restricciones impuestas por el nivel de desarrollo alcanzado; en los países más desarrollados, parece ser, en promedio, de mayor importancia la inercia histórica provocada por el desarrollo social pasado.

Los cuadros 4 y 5 tienden a demostrar que existiría una relación entre los estilos de planificación social adoptados y la tendencia que presenta el gasto social a lo largo de la década. Se puede notar que aquellos países que dan prioridad al crecimiento económico son los que aumentan en menor proporción su gasto social o incluso lo disminuyen. Esta situación es coherente con el uso de una alta proporción de los excedentes captados por el gobierno central en la acumulación de capital físico como mecanismo central para impulsar el crecimiento.

Los países que han adoptado un estilo de planificación social complementaria invariablemente han aumentado su gasto social a lo largo de la década. Sin embargo, lo han hecho a un ritmo inferior al del crecimiento del gasto total. Esta situación es coherente nuevamente, con los postulados centrales del estilo, ya que en éste - al igual que en el caso anterior - se prioriza el crecimiento económico y, por lo tanto, el gasto fiscal en inversión física, sin dejar de reconocer la necesidad de desarrollar una acción complementaria en el ámbito social. Esta acción se fortalece en la medida que se expande la economía.

Por último, los países que han adoptado un estilo de planificación con objetivos sociales preeminentes son los que - en términos relativos - han aumentado el gasto social a tasas más altas, e, invariablemente, a una tasa superior al crecimiento del gasto total. De esta forma se expresa la decisión de sacrificar una fracción del gasto fiscal en inversiones físicas para satisfacer ciertas demandas sociales.

Esta relación que se ha pretendido establecer entre gasto social y estilos de planificación no sólo debe considerar los comentarios ya hechos respecto a las restricciones impuestas a la planificación social por factores de orden estructural, por la inercia histórica y por el

/Cuadro 4

Cuadro 4

	Gasto total de Gobiernos Centrales (% del PIB)		Gasto Social a/ como porcentaje del PIB		Cambio Porcentual en: b Gasto total del Gobierno	Gasto Social del Gobierno
	1970	1978	1970	1978	1970-1978	1970-1978
Argentina	8,6	11,2	2,0	1,9	30,2	- 5,0
Bahamas	20,1	21,9	-	7,9	9,0	-
Barbados	23,3	33,8	10,2	11,8	45,1	15,7
Bolivia	9,4	11,7	2,5	3,9	24,5	56,0
Brasil	9,6	9,8	1,2	1,1	2,1	- 8,3
Colombia	10,4	8,7	2,4	1,9	- 16,3	- 20,8
Costa Rica	13,7	20,1	4,9	7,7	46,7	57,1
Chile	20,9	24,0	6,8	6,7	14,8	- 1,5
Ecuador	13,7	15,0	3,5	6,0	9,5	71,4
El Salvador	11,9	16,7	4,6	5,3	40,3	15,2
Guatemala	9,9	13,0	3,0	2,8	31,3	- 6,7
Guyana	32,1	43,8	-	8,9	36,4	-
Haití	11,6	12,5	3,2	3,5	7,8	9,4
Honduras	15,6	23,9	5,2	6,1	53,2	17,3
Jamaica	22,9	41,7	5,9	11,0	82,1	86,4
México	9,7	15,3	3,5	2,9	57,7	- 17,1
Nicaragua	12,1	19,3	3,5	3,3	59,5	5,7
Panamá	20,0	25,1	5,6	6,0	25,5	7,1
Paraguay	11,8	9,9	2,2	1,6	- 16,1	- 27,3
Perú	16,4	20,6	4,8	4,7	25,6	- 2,1
Rep. Dominicana	17,1	14,8	6,6	4,0	- 13,5	- 39,4
Trinidad y Tobago	22,7	37,4	5,5	11,2	64,8	103,6
Uruguay	14,9	16,7	4,7	3,8	12,1	- 19,1
Venezuela	19,7	28,4	5,8	6,1	44,2	5,2

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1971 y 1978.

a/ Se refiere a gasto en educación, salubridad y vivienda.

b/ Calculados a partir de las cifras porcentuales de gasto total y gasto social con respecto al PIB.

/Cuadro 5

Cuadro 5

VARIACION PORCENTUAL

País	Gasto total 1970-78	Gasto social a/ 1970-78	Gasto en educación 1970-78	Gasto en salud 1970-78	Indice de gasto social por habitante en 1978 (1970 = 100)
Argentina	51.9	10.8	-12.6	- 13.2	99.0
Bahamas	-	-	-	-	-
Barbados	84.1	46.8	67.3	22.1	143.3
Bolivia	88.2	135.9	170.9	255.0	198.2
Brasil	106.5	85.4	106.5	65.2	148.6
Colombia	32.8	25.7	14.6	9.6	101.6
Costa Rica	136.9	153.7	167.3	97.4	201.8
Chile	34.1	15.1	21.2	16.1	99.0
Ecuador	121.7	247.1	203.6	501.8	265.6
El Salvador	108.4	71.1	83.8	52.7	134.0
Guatemala	111.2	50.1	30.6	25.0	119.4
Guyana	-	-	-	-	-
Haití	45.2	47.4	60.0	37.2	128.8
Honduras	113.9	63.8	54.1	127.3	125.4
Jamaica	75.9	80.1	84.3	64.1	163.6
México	131.4	21.6	-35.2	317.4	92.3
Nicaragua	31.6	-22.2	- 8.5	- 65.7	60.9
Panamá	65.4	41.2	38.8	29.3	110.6
Paraguay	49.1	29.2	41.5	- 14.0	99.0
Perú	64.1	27.9	31.6	32.3	102.5
República Dominicana	53.9	7.8	17.0	- 36.9	85.1
Trinidad y Tobago	138.2	194.4	185.8	211.7	261.3
Uruguay	25.7	- 9.3	-17.8	32.3	85.1
Venezuela	122.9	62.6	81.5	38.0	127.4

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1971 y 1978.

a/ Se refiere a variaciones porcentuales del gasto en educación, salubridad y vivienda.

/grado de

grado de desarrollo sino, además, tener en cuenta el hecho de que nada dice respecto a la eficiencia en el uso de los recursos destinados al gasto social. Por esta razón, puede darse perfectamente el caso de que un país que disminuye o aumenta a tasas relativamente bajas su gasto social tenga resultados relativamente notables en la consecución de objetivos sociales. La relación establecida sólo hace referencia al hecho de que ante la opción de aumentar el gasto fiscal en inversiones sociales o en otros sectores o esferas, algunos países optan por un mayor gasto social poniendo así en práctica su decisión de actuar primordial y directamente en el ámbito social. Por el contrario, otro grupo de países entiende que el costo alternativo del gasto social - incluso en términos de objetivos sociales - es demasiado alto, optando por usar una fracción cada vez más alta del gasto total y del producto nacional en materias distintas a los programas sociales. Por lo tanto, parece ser que el indicador "gasto social" resume coherentemente las decisiones de política que adoptan los gobiernos en cuanto a la distribución y tamaño del excedente que controlan y, de esta forma, es también coherente con la modalidad o estilo por los que cada uno de estos ha optado para lograr los objetivos sociales que se han propuesto.

3. La planificación social como factor de legitimación

Según se sabe, los planes, a la vez que expresan una voluntad gubernamental de intervención planificada en la sociedad, cumplen también otras funciones.

De entre ellas, cabe destacar la de legitimación político-social, esto es, procurarle al gobierno su aceptación por los diversos grupos sociales que componen la población, mediante la apelación a símbolos, principios y enunciados doctrinarios, elementos ideológicos, etc.

Adicionalmente, esos contenidos simbólicos tienden, en muchos casos, a adoptar la forma de objetivos o metas globales, que si bien pueden interpretarse, en la superficie, como auténticos fines, es

/decir, como

decir, como estados de cosas o situaciones efectivamente susceptibles de alcanzarse, en el fondo o no pueden operacionalizarse en objetivos específicos, posibles de una verdadera implementación y de un contraste entre los logros y las metas, o sólo lo son muy dificultosamente.

Además, se observa que los gobiernos procuran ganar legitimidad, adicionalmente, mediante la técnica de postular objetivos y metas globales en términos absolutos. Por lo general, un determinado objetivo (por ejemplo, erradicar la pobreza) se plantea en el plan sin mayores calificaciones o resguardos, generándose así la impresión de que el gobierno adquiere un compromiso sin límites en cuanto a las metas postuladas. 1/ Esta hipertrofia de metas y objetivos contribuye también a distanciar a los planes de la realidad.

Por último, existe la posibilidad de que se postulen metas que gozan de gran popularidad, a sabiendas de que su cumplimiento es relativamente incompatible con el plan, no existen recursos suficientes, o no hay intención de llevarlas a la práctica.

Si bien todos los fenómenos enunciados afectan, en alguna medida, a la planificación económica, ellos parecen tener mayor importancia en lo que se refiere a las actividades de planificación social.

En efecto, por la misma naturaleza de sus objetivos la planificación social se presta mejor para su utilización como instrumento de creación de legitimidad, lo que contribuye a hacer aún más problemática su relación con los procesos efectivos de desarrollo social. 2/

1/ Cabe destacar que los planes tienden a ser percibidos por los distintos grupos sociales como una promesa o compromiso del gobierno con la sociedad.

2/ Evidentemente, no hay que olvidar que la implementación efectiva y los logros reales pueden constituir una estrategia de generación de legitimidad mucho más eficiente que las modalidades examinadas.

/4. Despliegue de

4. Despliegue de las políticas sociales y su complejización creciente

Hasta la década de los años sesenta las referencias a la política social subentendían un conjunto tradicional: educación, salud, vivienda y seguridad social. "Lo social" en cuanto dominio de operación para la planificación quedaba contenido, en forma casi exclusiva en ellas y sólo excepcionalmente incluía alguna otra.

La tendencia en la década pasada ha variado al ampliarse el conjunto de políticas sociales, sea por fragmentación de las tradicionales en razón de la especialización de los propios sistemas, sea por la emergencia de nuevas políticas percibidas como necesarias.

Así, la dimensión social de los planes no se corresponde ahora, estrictamente con las políticas tradicionales que ven cuestionada, por primera vez, su hegemonía y centralidad en la planificación social.

Lo que interesa aquí es señalar que la principal consecuencia del despliegue y complejización de la política social radica en poner en entredicho la capacidad operativa de la planificación social.

A continuación se revisará, *brevemente*, el *contenido más notorio* de dicha tendencia para lo cual se mencionarán los dominios que ocupan las políticas tradicionales y los enunciados de las nuevas políticas y finalmente, se sintetizan los tipos de brechas que se perciben entre los enunciados de los planes y las realidades sociales.

a) Las cambiantes posiciones de las políticas tradicionales en los diversos contextos de estrategia social. Los planes de la década pasada muestran que no existe un país de la región que carezca de objetivos explícitos en educación, salud, vivienda y seguridad social o en, al menos, una de esas dimensiones.

Sin embargo, el sentido de dichas políticas, varía considerablemente con las estrategias respectivas. De este modo, iguales conceptos u objetivos en diversos contextos adquieren distintas significaciones. Un intento de establecer los elementos comunes y variables de las políticas excede los límites de este documento ya que ello requeriría

/una información

una información pormenorizada sobre la efectiva implementación de las mismas, con la que no se cuenta. Con todo, los enunciados de políticas son un primer antecedente para conocer la modalidad que asume el despliegue de políticas sociales. En breve, de los enunciados de los planes se colige una mutación de las políticas tradicionales a través de un proceso de desagregación, que cristaliza en una especialización de ámbitos tradicionales o de constitución de nuevas esferas sociales como dominios de la planificación.

Cabe mencionar los múltiples orígenes de dicho proceso y de sus consiguientes modalidades de cristalización. La desagregación que significa especialización de dominios tradicionales, proviene del cuestionamiento de los paradigmas tradicionales, en especial del que ligaba la incorporación social con la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. Nuevas estrategias que enfatizan las políticas selectivas han significado especialización en aspectos determinados de la antigua política más comprensiva. Es el caso, por ejemplo, de la nutrición con respecto a la salud. La propia maduración y desarrollo de las disciplinas de planificación ha contribuido a esa especialización y desagregación de las políticas sociales.

La educación experimenta una doble tensión. Por una parte, la especialización proviene de la inclusión en los planes de objetivos culturales y metas científicas y tecnológicas que amplían el marco del antiguo sector. Por otra parte, la educación se especializa en actividades cada vez más acotadas como ocurre con la formación profesional, objetivo incorporado con prioridad ante las necesidades de mejorar la capacitación de los recursos humanos. Menos visibles, pero igualmente reales, las tensiones mencionadas afectan también las políticas de vivienda y seguridad social, aunque en general lo que limita dichas políticas a subsidios y prestaciones sociales más selectivas, es el peso de las restricciones financieras, aun en los casos nacionales en que se intenta ampliar su cobertura a los sectores marginados.

/Finalmente, dados

Finalmente, dados los cambios de estrategias macroeconómicas en los planes de la década pasada, que por cierto asumen grados muy diversos, dos políticas no tradicionales de los sectores sociales han ocupado un lugar de primera importancia: las políticas de empleo y de régimen laboral. 1/

b) El despliegue de nuevas políticas sociales. En la década pasada nuevas políticas sociales han pasado a ocupar lugares de importancia en los enunciados de los planes. Algunas de ellas, como las culturales, expresan concepciones de lo social de gran globalidad. Otras, son adscritas a la planificación social dado que aparecen como muy básicas para mejorar la calidad de la vida, concepto bajo el cual se subsumen las necesidades apremiantes de seguridad primaria de las personas y de su provisión efectiva de bienes y servicios básicos. En rigor, no se trata de políticas sociales stricto sensu, aunque su adscripción a dicha esfera pone en evidencia la necesidad de control o participación de los ciudadanos en la tarea de superar las anomalías percibidas. Más en general, los planes que enuncian objetivos de ampliación de los niveles de participación de ciertos sectores, como la juventud y las mujeres, o determinadas actividades, como el deporte, incluyen tales tareas en el ámbito de la planificación social.

Las referencias mencionadas no son taxativas, ya que sólo se desea ilustrar la tendencia al despliegue de las políticas sociales.

Entre los enunciados de nuevas políticas, hay dos que requieren una mención más específica: la política de la cultura y de comunicación social.

1/ En el Capítulo 3, se analiza la evolución en la década pasada de dichas políticas. Se trata, en rigor de políticas económicas aunque su impacto social sea directo e inmediato.

/La política

La política cultural es enfatizada como búsqueda de la identidad nacional. Una expresión institucional de su importancia se encuentra en el recientemente fundado Centro Latinoamericano y del Caribe para el Desarrollo Cultural (CLADEC). Dicha política asume gran interés para los países recién descolonizados donde se intenta hacer explícitos los fundamentos de la identidad nacional. Así, en la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, se consideró la necesidad imperiosa de elaborar indicadores sociales que atiendan a la medición de la identidad cultural. 1/ Empero por su carácter abstracto, los enunciados de principios rectores de política cultural provocan aprehensiones, que representan aspiraciones de consolidación de la propia identidad nacional, ante tensiones profundas originadas por la trasnacionalización e interdependencia crecientes.

Otra modalidad que asume la búsqueda de la identidad nacional es la integración social y racial en países con un alto componente de población indígena. El ya mencionado énfasis en los problemas de la comunicación social deriva, básicamente, de que durante la década pasada, una mayoría de los países latinoamericanos cumplió la segunda etapa del proceso de modernización de la infraestructura de las redes de telecomunicaciones, ampliando considerablemente la cobertura territorial de la televisión. De este modo, millares de latinoamericanos se incorporaron a la recepción de los mensajes televisivos. Sin embargo, la característica central de las políticas públicas de comunicación en la región ha consistido en su modalidad implícita. Las arduas polémicas que han concitado las propuestas de cambio en los foros internacionales, impiden que se pueda anticipar un juicio acerca de si los enunciados de políticas de comunicación serán o no efectivamente implementado

1/ Documento Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe E/CEPAL/ILPES/G.1, 16 de julio de 1979, p. 207.

/en el

en el proceso de planificación social. Sin información pormenorizada tampoco se puede evaluar el grado de planificación efectiva logrado en esta esfera en los países que en la década pasada la incluyeron en sus enunciados de estrategia social.

5. La eficiencia en la planificación social

La falta de impacto efectivo de la acción gubernamental sobre los procesos de desarrollo social puede originarse tanto en la ausencia de una intervención planificada, como en una intervención planificada errónea, esto es, en una identificación equivocada de los instrumentos de política exigidos para alcanzar los objetivos que se persiguen.

Las mayores fuentes de generación de esos errores son las condiciones de incertidumbre en que se desenvuelve la planificación social y su debilidad teórica.

Si bien lo primero afecta igualmente a la planificación económica, la situación es bien diferente en el caso de la social. Todos los países de la región tienen actualmente una dotación mínima de recursos (organizacionales, de infraestructura, financieros, logísticos, personal calificado, rutinas de recolección de datos, etc.), orientados hacia la producción de información sobre indicadores y variables económicas. Para la planificación social, esa dotación es insuficiente o está ausente, y recién a partir de la segunda mitad de la década pasada se observa, en algunos países, un desarrollo institucional tendiente a superar esa situación.

La debilidad teórica que afecta a la planificación social no es sino el reflejo del estado de desarrollo característico de las ciencias sociales, distintas de la economía. Como tal, no es un fenómeno privativo de los países de la región. Ella se expresa, primeramente, en la ausencia de un lenguaje conceptual y analítico mínimamente compartido por los diversos paradigmas en competencia, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito económico. En segundo lugar, esa carencia

/obstaculiza el

obstaculiza el desarrollo de un proceso efectivo de acumulación de conocimientos, provistos de un grado suficiente de comparabilidad; a su vez, ello refuerza la debilidad analítica y conceptual del discurso teórico. Finalmente, las circunstancias anteriores contribuyen a originar una incapacidad generalizada de la investigación social para aislar relaciones causales, suficientemente validadas y confiables. A esta última característica contribuye también la tendencia de los científicos sociales de la región a orientar su trabajo por marcos teóricos globales de naturaleza más bien especulativa, desdeñando la investigación empírica enmarcada en teorías de alcance medio.

La debilidad teórica mencionada, por una parte, afecta negativamente los procesos de construcción y elaboración de indicadores sociales, puesto que todo indicador descansa sobre una base teórica, que determina su grado de utilidad y eficiencia; por otra, dificulta una identificación mínimamente precisa de los instrumentos de política, lo que constituye uno de los vacíos más ostensibles de la planificación social. 1/

1/ Los déficits señalados en este parágrafo han sido referidos también a otro tipo de factores. Así, se ha dicho que "buena parte de las actuales elaboraciones de políticas en planificación social son irresponsables, lo cual es causa de que sean ignoradas por los políticos". (Lawrence Moore, Política Social y Política del Desarrollo Social, Revista Internacional de Desarrollo Social, Nueva York, Nº 3, p. 51). No obstante, el tipo de factores aludidos en el parágrafo parecen merecer mayor atención, que atributos imputados a los planificadores sociales, cuya frecuencia es desconocida.

SECCION C

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

1. La determinación de los objetivos en la planificación social

La observación del estado actual de la planificación social en los países de la región permite destacar los problemas en que deberán recaer los esfuerzos teóricos y prácticos de los planificadores en la próxima década.

Un punto central es la determinación de los objetivos en la planificación social. 1/ Estos pueden ser de dos tipos: globales, que traducen de manera abstracta los juicios de valor primarios que orientan la acción estatal; y específicos, que constituyen operacionalizaciones precisas y puntuales de los primeros.

Los objetivos globales deberían satisfacer un mínimo de coherencia social. En efecto, tanto los valores primarios como su expresión en los objetivos globales perseguidos descansan en intereses y demandas de los distintos grupos sociales; a la diversidad de estos se asocia también una diversidad de objetivos globales cuya unificación requiere un mínimo de consenso para que los planes y las actividades de planificación sean viables. La prosecución de ese consenso es una tarea política, que incumbe no sólo a los planificadores sino también a las organizaciones políticas y sociales.

La concentración de poder que permite a algunos gobiernos estar, por lo menos aparentemente, en mejores condiciones de implantar una política coherente tiene el costo de que el consenso social obtenido reposa en una coalición o alianza de grupos relativamente estrecha. A la inversa, a medida que la situación política es más abierta, la unificación de objetivos globales tiene que basarse en acuerdos más inclusivos, en los que cada uno de los grupos se orienta - con grados diversos de claridad y coherencia - hacia objetivos distintos. Además,

---

1/ Véase ILPES-CEPAL, El enfoque unificado y la Planificación Social, Santiago de Chile, febrero, 1973.

/el mayor

el mayor grado de apertura implica una mayor expresión de los conflictos sociales, y ellos afectan la definición de objetivos y su implementación. Las experiencias con que se cuenta en la región muestran que la capacidad de los países en el logro de un grado suficiente de coherencia social es limitada, lo que se ve agravado por la tendencia en las situaciones de mayor apertura a soslayar o ignorar el hecho de que todo estilo de desarrollo tiene sus beneficiarios y perjudicados y que no es posible alcanzar la coherencia social necesaria si ellos no se determinan de manera precisa.

Los objetivos específicos de la planificación social plantean dos órdenes de problemas.

Por una parte, deberían derivarse y ser coherentes con los objetivos globales. Sin embargo, muchas veces se definen de un modo relativamente autónomo lo que no garantiza que los programas y proyectos que se implementan, impliquen efectivamente la realización de los objetivos globales o, incluso, provoquen efectos no queridos y hasta contradictorios con aquéllos.

Por otra parte, también es frecuente que no se alcance el nivel de operacionalización requerido para un objetivo específico. En otras palabras, que se proceda a la implementación de objetivos mal definidos e imprecisos. En este caso, no sólo se hace imposible determinar si el programa o proyecto en cuestión es coherente con los objetivos globales, sino que ello torna a la vez ilusorio todo intento de evaluación, tanto ex ante como ex post.

/2. Problemas de

2. Problemas de implementación de políticas sociales: el caso del marginalismo

Ciertas situaciones ecológicas de marginalidad ilustran, de un modo transparente, las dificultades de implementación de todas y cada una de las políticas sociales, cuya acción se dirige a mejorar la posición de individuos y grupos que pertenecen al sector social dotado de los menores recursos económicos y de poder.

El denominado desarrollo de la comunidad constituye el intento de actuar en el mundo de los marginales urbanos, coordinando la acción de diversas agencias burocráticas encargadas de las políticas sociales, en proyectos con alcances muy diferentes respecto al grado en que intentan modificar las estructuras sociales.

Pese a las críticas a tales programas provenientes del mundo académico, tales prácticas se han multiplicado en la región sin dar lugar a evaluaciones desde la perspectiva de los planificadores. La excepción es la realizada en Bolivia, sobre el trabajo de treinta y cuatro agencias, gubernamentales y privadas, que han coordinado sus esfuerzos de promoción social en la ciudad de La Paz. El documento anote

> "A pesar de algunos logros obtenidos, el desarrollo de la comunidad no ha perdido su carácter contradictorio, a veces utópico y muy proclive al paternalismo, dadas las bajas posibilidades de la participación de sus componentes en las diferentes acciones de programación, dirección y ejecución". 1/

La evaluación comprueba que el progreso de las comunidades ha dependido más de las relaciones externas, que del desarrollo organizacional autosostenido. Asimismo, se concluye que existe duplicación en las tareas de las agencias en ciertas áreas, mientras otras áreas están desprovistas de toda acción estatal.

Con todo, las críticas mencionadas no parecen significar variaciones importantes de las perspectivas más tradicionales. El

---

1/ Presidencia de la República. Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Programa Nacional de Promoción y Bienestar Social. Versión preliminar. La Paz, diciembre 1977, p. 22.

/aporte de

aporte de la planificación social boliviana apunta hacia los problemas que plantea un cambio de orientación:

"La carencia de puentes teóricos entre la macroeconomía, la planificación social global, los análisis estructurales y de coyuntura, con las proposiciones económicas y sociológicas a nivel de comunidad urbano y rural, constituyen el principal obstáculo... (para dicho cambio)" 1/

Lo anterior permite realizar algunas reflexiones que van más allá de los programas de desarrollo de la comunidad y que afectan a la planificación social en general.

Una primera observación es que trabajos del tipo de los mencionados son imprescindibles para la planificación social que no puede, so pretexto de crítica radical, confinarse en el inmovilismo. Diferente, por cierto, es la cuestión de los contenidos de dichos proyectos que podrían ir más allá de un estrecho asistencialismo, lo cual no significa afirmar el rechazo, en todas las situaciones, a las inevitables prácticas asistencialistas. Dicho de otra manera: los proyectos de desarrollo de la comunidad son inevitables y necesarios y su contenido está subordinado al tipo de proyecto político nacional vigente en la respectiva sociedad. El gran aporte del análisis y la crítica social latinoamericana ha sido vincular la situación de los marginados a las estructuras de poder prevalecientes. Las dificultades actuales señalan también el camino de futuros progresos: aumentar el conocimiento del modo en que se vinculan los análisis de carácter macro con las propias experiencias de planificación en el mundo marginal. Construir en ambas direcciones los "puentes teóricos" entre el macroanálisis y las prácticas sociales. Un primer paso, el más propio de la intervención planificada, es codificar las propuestas y acciones gubernamentales a través de la burocracia pública. Por lo general, las experiencias son inconclusas debido a diferentes razones: falta de persistencia, recursos financieros erráticos, coordinación sólo formal de las agencias y, lo más decisivo, objetivos formulados de manera irreal. Todo ello

1/ Ibidem., p. 73.

/significa la

significa la desarticulación entre los fines y medios, autonomizándose estos últimos hasta constituirse en verdaderos fines.

3. Fragmentación sectorial y política administrativa

Se ha señalado con anterioridad que en las organizaciones burocráticas se comprueba una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones disputándoselas a otras entidades.

Tres órdenes de problemas singularizan el cuadro de fragmentación sectorial del campo social, restringiendo su capacidad de operación unitaria: la naturaleza y gravitación de las prestaciones sociales en la política social, el acceso a los bienes y servicios otorgados administrativamente y la autoridad y articulación del campo social.

La mayor parte de las cuestiones en torno a las prestaciones sociales son conocidas, en especial, las relativas al financiamiento de la política social. En breve, la ampliación o restricción de los gastos sociales está relacionada directamente con el manejo de las variables macroeconómicas de mayor importancia. Los impactos sobre la política social que provienen de la naturaleza de las prestaciones son menos advertidos. En efecto, una parte decisiva de ellas deben ser otorgadas permanentemente a diferencia de otras transferencias y subsidios estatales, que lo son por una sola vez, o con recurrencia en ciclos y plazos de mayor duración. Ese carácter permanente de las prestaciones genera problemas específicos a la política social ya que la innovación en los objetivos, las técnicas y los programas de acción enfrenta importantes resistencias. Su grado depende, en buena medida, de la capacidad organizacional de las asociaciones y sindicatos de técnicos y administrativos de cuyas acciones profesionales dependen, en parte decisiva, las propias prestaciones. No se debe olvidar que el número de funcionarios del sector social - educación y salud, en especial - es un porcentaje importante del empleo público total. La cantidad de funcionarios supone altos costos para las tareas de reciclaje y formación profesional. De este modo, la naturaleza de las prestaciones

/sociales lleva

sociales lleva consigo problemas bien diferentes a los del otorgamiento de prestaciones, pero que tienden a desplazar las prioridades o a desviarlas hacia negociaciones que, de alguna manera, deben respetar el peso de las organizaciones.

De este modo la experiencia de la región muestra que la prueba más difícil que enfrentan los esfuerzos de transformación de los programas sociales consiste en lograr la adhesión de las organizaciones sociales representativas de los funcionarios que otorgan dichas prestaciones. La carencia, también habitual, de evaluaciones ex-ante de las posibles conductas de la burocracia pública del campo social implica, en la práctica, variaciones en la trayectoria de la reforma propuesta. El resultado final, vector de fuerzas encontradas, normalmente consagrará la mantención del status burocrático anterior y, probablemente, significará la acentuación del proceso de fragmentación administrativa del sector social.

El segundo orden de problemas que acentúa la fragmentación sectorial del campo social se relaciona con el acceso a las políticas, modalidad de relación entre la burocracia y los grupos sociales.

Por lo general, las políticas sociales intentan una redistribución de beneficios, de carácter amplio o selectivo. En ambos casos se comprueba una tendencia a la apropiación particularista de la oferta y la demanda de los bienes y servicios otorgados.

Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados. 1/

1/ Algunos de tales estudios de que han planteado de manera desafiante la hipótesis de que: "Si la distribución por el mercado es inherentemente competitiva y desigual, no es verdad que la asignación por la administración sea necesariamente el opuesto".

/Diferentes razones

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Ya se ha mencionado la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehusan beneficios concretos.

La apropiación particularista de la demanda es habitualmente identificada con el fenómeno del "clientelismo", que tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

La legitimación que puede obtener un servicio social dterminado puede acrecentarse si los interesados perciben, acertada o erróneamente, que dicha entidad asume la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal, ante otros centros de decisión. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela" en que el componente normativo y regulador de aquella tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta. Tanto las políticas sociales con sesgo de incorporación social masiva como las de carácter selectivo pueden ser afectadas por las relaciones clientelísticas entre instituciones y grupos sociales, sean amplios conglomerados o poblaciones-objetivos (ancianos, lisiados, minorías indígenas, etc.). Normalmente, los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación del servicio y de su orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en la naturaleza de las prestaciones. De este modo, los problemas ligados al acceso a la burocracia del sector significan rigideces que fragmentan la operación unitaria del campo social.

/Finalmente, corresponde

Finalmente, corresponde mencionar los problemas de la autoridad y la articulación de las instituciones que actúan en el campo social que son, generalmente, los menos visibles y los de mayor impacto sobre la capacidad operativa de la planificación social.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia creciente a fundar nuevas instituciones para la ejecución de la política social. En efecto, al presentar como problemática la fragmentación sectorial, no se está postulando la ejecución burocráticamente centralizada de la política social. Por cierto que no se desconoce que muchas veces la fragmentación tiene causas espurias que provienen de los problemas antes mencionados y signfican una simple duplicación de funciones.

El verdadero problema lo constituye el establecimiento de prioridades. La fragmentación sectorial, inserta en la constelación de causas mencionadas, acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor se consagran como actuales las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social. La solución habitual busca coordinar las instituciones. Se recurre, entonces, a la creación de comités cuya función sería la de limitar las autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios que los actores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona. A través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades verticales que se repiten en el proceso de ejecución de la política social. A menudo, el sector social aparece dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden los objetivos o en su ejecución y, a veces, son rígidamente antagónicas. La solución de los comités es meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la

/creación que

creación que se postula a menudo de un ministerio especial para dirigir al sector ya que todo se jugará en la autoridad real de quien ocupe el cargo reconocible por la jerarquización de objetivos en el proceso de ejecución.

La autoridad en el campo social significa exactamente jerarquización de objetivos para las agencias de ejecución de política. No se discutirá en esta parte la determinación de objetivos.

4. Problemas metodológicos relativos al análisis y evaluación en planificación social

Dentro del conjunto de problemas metodológicos que afectan a la planificación social en los países de la región, cabe destacar dos, cuya importancia es ostensible: los problemas que afectan a la medición de fenómenos sociales relevantes (indicadores sociales) y, los que inciden en el análisis y evaluación de las experiencias de planificación social.

a) Indicadores sociales. Según se señaló, 1/ la planificación social en la región se desenvuelve en condiciones significativas de incertidumbre en razón de las carencias existentes en cuanto a disponibilidad de información. Si bien ese fenómeno se explica en parte por la ausencia de una dotación adecuada de recursos, la sola superación de esos obstáculos materiales e institucionales no resolverá las dificultades que se observan. En efecto, la mejor o peor calidad de la planificación social no depende tanto del volumen de información

1/ Sería fácil mostrar que en casi todos los países existe una masa de información virtualmente no utilizada o subutilizada, de manera tal que así como es posible indicar una enorme lista de información de la que se carece, también hay datos nunca utilizados. No obstante, aun aceptando este supuesto, la misma fuente añade que por lo general los datos recogidos en estadísticas públicas o privadas derivan de la aceptación explícita o implícita de teorías o ideologías que normalmente escapan al dominio del que tiene que hacer uso de ellas para construir indicadores. Véase ILPES-CEPAL, El enfoque unificado y la planificación social, Santiago, febrero, 1973, pp. 52-57.

/disponible, como

disponible, como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (mediciones) sociales. 1/

Otro orden de problemas que afecta a la calidad de la información disponible en los países de la región se relaciona con la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación. 2/

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas de marginalidad, unas más amplias y otras más restringidas, de modo tal que en un caso se contienen personas que no figuran en otros. Obviamente, ello puede conducir a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales. La deficiencia estriba en el recurso a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que no lo es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falsificados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interno o internacional, manipulación de opinión pública, evitación de sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.).

b) Análisis y evaluación de las experiencias de planificación social. Los problemas técnicos y metodológicos relativos al análisis y evaluación de las actividades de planificación social han cobrado una creciente importancia durante la última década no obstante que los logros en esta materia parecen haber sido escasos.

1/ Véase este documento, Capítulo V, Sección B, parágrafo 5.

2/ ILPES-CEPAL, El enfoque unificado y la planificación social, cit.

/Para los

Para los fines de destacar los problemas más relevantes en esta área, conviene distinguir entre evaluación y análisis ex-ante y ex-post.

Respecto de la evaluación y análisis ex-ante, hay dos tipos de técnicas o metodologías que comienzan a aparecer hacia el final de la década ocupando un lugar destacado como candidatas a solucionar los problemas de evaluación que aquejan a la planificación social: el análisis de costo-beneficio, también conocido como evaluación social de proyectos, y las técnicas de costo-eficiencia, o análisis de eficiencia.

El análisis de costo-beneficio se distingue porque intenta cuantificar toda la gama de insumos y productos imputables a un determinado proyecto o programa, asignándoles un valor monetario y la aspiración - condicionada por la posibilidad anterior - a determinar un óptimo social respecto de los objetivos de que se trate, poniéndolos en relación con la totalidad de cursos alternativos de acción que se le ofrecen a la sociedad. 1/

Como es bien sabido, se ha insistido mucho en el hecho de que la planificación social persigue objetivos que, o bien pueden no ser cuantificables, o que no lo son en términos de unidades monetarias en razón de no constituir bienes o mercancías - incluyendo servicios - que se encuentren en un mercado. Ello hace que frecuentemente las variables que se distinguen en un proyecto no puedan ser objeto de una comparación legítima. Así, por ejemplo, no se puede comparar el gasto en salarios a profesores de nivel básico con una disminución en la tasa de analfabetismo, o el costo que implica la extensión de los servicios de saneamiento con una disminución en las tasas de morbimortalidad.

No obstante, el análisis de costo-beneficio pretende, precisamente, superar ese problema, asignando valores monetarios a aquellas

---

1/ L. Squire y H. G. van der Tak, Economic Analysis of Projects, World Bank Research Publication, 1975, passim.

/variables que

variables que no lo tienen, mediante el recurso al cálculo de precios sombras.

De esta manera, se hace posible el cómputo de precios sociales, aun en el caso de variables tradicionalmente consideradas como no susceptibles de evaluación monetaria - por ejemplo, la vida, la salud, etc. lo que permite lograr una evaluación social del proyecto en consideración en términos de su utilidad social.

Teóricamente, y bajo determinados supuestos, esa evaluación posibilitaría determinar un óptimo para la distribución del gasto público social.

Si bien la aceptación de ese óptimo continúa siendo objeto de una decisión política, en el sentido que la autoridad podría aceptarlo o rechazarlo, se puede argumentar que el rechazo del óptimo constituiría una decisión irracional por parte de la autoridad. Por ello, la clase de análisis y evaluación a que podría llegar esta técnica tendrían un peso específico y un prestigio privilegiados ante la autoridad.

Las dificultades y obstáculos, tanto de orden teórico como práctico, que supone la aplicación del análisis de costo-beneficio han sido examinadas en profundidad en la literatura, 1/ y su análisis detallado escapa a la naturaleza de este documento.

El análisis de costo-eficiencia, o análisis de eficiencia, no tiene el carácter ambicioso que caracteriza al análisis de costo-beneficio, en cuanto reconoce el hecho de que hay variables en la planificación social cuya cuantificación monetaria es muy difícil sino imposible.

Por ello, el análisis de eficiencia reconoce la autonomía de la autoridad política en la fijación de objetivos específicos en la planificación social, y sólo a partir de allí inicia su labor de

---

1/ Véase A. García y E. García, Las variables medioambientales en la planificación del desarrollo, CEPAL-PNUMA, Santiago de Chile, 1979, pp. 37-45.

/análisis y

análisis y evaluación. Por eso mismo no tiene la pretensión de poseer capacidades para determinar un óptimo social. 1/

En razón de su mayor practicabilidad y mayor viabilidad política, es probable que las actividades de análisis y evaluación ex-ante tiendan en el futuro a utilizar preferentemente este segundo tipo de análisis.

Pese a la relevancia creciente que se ha venido otorgando a los problemas de evaluación ex-ante, lo cierto es que la evidencia disponible muestra una situación caracterizada por un desarrollo aún muy embrionario en esta materia. 2/

Por otra parte, las experiencias de planificación social en la región muestran otras carencias, que necesariamente deben subsanarse con antelación a la aplicación exitosa de cualquiera de las técnicas mencionadas.

Por un lado, la aplicación del análisis de costo-beneficio o del análisis de eficiencia supone un conocimiento causal adecuado de la situación en que se trata de intervenir, lo que constituye un prerrequisito de esa aplicación. Es ese conocimiento causal el que deberían entregar las teorías de alcance medio, en cuya construcción y verificación se ha avanzado poco, según se señaló anteriormente.

Por otro lado, está también el problema de la definición de objetivos específicos, con un nivel de operacionalización aceptable, puesto que frente a objetivos mal definidos y difusos cualquier intento de evaluación ex-ante no pasa de ser un mero gesto ritual. A su vez, esa incapacidad en la definición de objetivos específicos se explica, entre otros factores, también por la ausencia de teorías de alcance medio adecuadas.

1/ S.A. Musto, Análisis de eficiencia, Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

2/ La excepción la constituye Chile, donde hay una aplicación sistemática del análisis de costo-beneficio. Véase: Chile, Respuesta a Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe.

/En el

En el dominio de la evaluación ex-post, esto es, la investigación de los efectos e impactos efectivos - deseados o no, previstos o no - de los programas y proyectos, la planificación social se encuentra en estado incipiente.

Este déficit es quizás más grave que los que se pueden observar respecto de la evaluación ex-ante, puesto que es precisamente la investigación evaluativa, de corte más sociológico, la que precisamente puede proporcionar el conocimiento requerido para la construcción de teorías de alcance medio, sobre cuya importancia nunca se insistirá lo suficiente.

A la vez, no se puede dejar de destacar la relativa insensibilidad que prevalece respecto de los problemas metodológicos involucrados en la evaluación ex-post, en oposición a la modalidad orientada a los análisis más económicos y ello pese a la creciente sofisticación y complejidad que viene adquiriendo el tratamiento de esos problemas. 1/

1/ Véase, por ejemplo, los artículos contenidos en: E.L. Struening y M. Guttentag, Handbook of Evaluation Research, Vol. I, Sage Publications, Beverly Hills, 1975.

Capítulo VI

DIMENSIONES EMERGENTES EN LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

Los planes de la década del setenta han mostrado que comienza a surgir creciente preocupación por algunos sectores y dimensiones de la planificación que habían recibido menos atención con anterioridad. A ellos hará referencia este Capítulo, mostrando los avances logrados hasta el momento y sugiriendo algunas líneas de desarrollo para el futuro.

1. La experiencia en materia de empresas públicas muestra que ha habido en la región un notorio y acelerado proceso de creación de empresas estatales en los últimos 15 años. Como excepción a este fenómeno general se ha observado en la década un importante proceso de privatización en Chile y Argentina que, en menor medida, se ha registrado también en Uruguay.

Las empresas del Estado han gozado de diferentes grados de autonomía en los países de la región, variando según las circunstancias y el sector de producción, su vinculación a los respectivos departamentos ministeriales y a los organismos de planificación y ejecución de políticas económicas.

En general, sin embargo, se han observado, en economías mixtas, ciertas dificultades para incorporar plenamente a tales empresas en el proceso de planificación, incluso en aquellos casos en que ellas están sujetas a la autoridad ministerial respecto a decisiones como la fijación de precios y la aprobación de proyectos de inversión. Dado que el sector de empresas estatales constituye un núcleo fundamental para la consecusión de los objetivos de los planes de desarrollo, se lo analiza someramente en este Capítulo, ya que la planificación nacional debe desplegar el máximo de esfuerzos para integrar coherentemente a este sector tanto en los planes como en el proceso de política económica particularmente en las decisiones relativas al corto plazo.

/2. En

2. En forma paulatina los países de la región han venido tomando nota de la trascendencia de considerar en los planes de desarrollo y en acciones específicas, la protección del medio ambiente y una adecuada explotación de los recursos renovables y no renovables. Sin embargo, el diagnóstico de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente y las técnicas para incorporar estas dimensiones en la planificación se encuentran en una etapa inicial, lo que explica su no consideración explícita en diversos planes. En este Capítulo se hace una revisión del estado de la cuestión en la región y se hacen sugerencias tendientes a fortalecer las acciones y políticas ya emprendidas, y a otorgar una alta prioridad a la realización de estudios de diagnósticos y programación en los aspectos que aparecen más críticos, tales como el consumo y la disponibilidad de energéticos, la explotación de los recursos forestales y pesqueros, el uso adecuado de la tierra, el agotamiento del recurso agua y la contaminación biótica de las áreas marginales en las grandes ciudades. También se tratará el ordenamiento institucional de las diversas agencias que llevan a cabo acciones específicas en este campo sin estar ligadas a un plan integral.

3. En forma creciente se le ha venido dando atención a las variables científicas y tecnológicas en el diseño de las estrategias de desarrollo y en la formulación de planes. La situación en la región parece ser de una rápida toma de conciencia a nivel de los organismos gubernamentales de planificación sobre la necesidad de definir políticas explícitas en esta materia. Ello ha llevado a la creación, en varios países, de Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología. Ellos están vinculados a nivel regional con organismos dependientes de la CEPAL, la OEA y el SELA, con el propósito de crear sistemas de información y facilitar el intercambio de experiencias.

Sin embargo, debido al carácter embrionario de la mayoría de tales organismos nacionales, no se ha logrado aún, en la mayoría de

/los países,

los países, un grado de integración suficiente entre la institucionalidad de la planificación y la propia de la ciencia y la tecnología que permita al sistema de decisiones contar con una visión completa e integrada.

Se requiere profundizar en el diagnóstico de aspectos tales como las áreas en las que se está realizando investigación científica y tecnológica y la cantidad de recursos que se están destinando a ello; la orientación de los mismos para la formación de personal superior en ciencia y tecnología, incluyendo la formación en el extranjero; los sectores productivos donde se están produciendo procesos rápidos de modernización tecnológica inducidos desde el exterior por empresas transnacionales, evaluando donde ello sea posible los costos y beneficios sociales de dichas transformaciones; el grado de adaptación que dichas tecnologías tienen a las condiciones locales.

La profundización en éstos y otros aspectos del diagnóstico, se analiza a continuación, en el entendido de que permitirá diseñar e implementar una política nacional de ciencia y tecnología acorde con los objetivos económicos y sociales de los planes de desarrollo.

A. EMPRESAS PUBLICAS

1. Su importancia: tendencias en la década reciente

Si bien la información empírica disponible sobre las empresas públicas en América Latina es muy incompleta, 1/ puede afirmarse no sólo su importancia sino, incluso, la existencia de una tendencia a la aceleración del ritmo de su creación en especial a partir de los años sesenta.

1/ No se encuentran recopilados datos tan elementales como la incidencia del producto global de las empresas públicas en el producto bruto de cada país, su aporte al proceso de ahorro-inversión, el porcentaje de la fuerza de trabajo que emplean y otros similares.

/El Cuadro

El Cuadro 1 muestra el ritmo de conformación del sector de empresas públicas en varios países de la región y permite apreciar que el número de unidades se ha duplicado y, en algunos casos, multiplicado por diez. El Cuadro 2, por su parte, indica la magnitud y las áreas de actuación de dichas empresas, destacándose su fuerte participación en los sectores energía y transporte y la variabilidad de su presencia en la industria manufacturera según países.

En los últimos tiempos se insinúa, en los países donde predomina la tesis de la subsidiariedad estatal, un cambio tendiente a disminuir la participación del Estado como productor y a privatizar muchas de las empresas públicas surgidas durante el período inmediatamente anterior.

Pero si las comparaciones se hacen tratando de descubrir tendencias de más largo plazo puede observarse que el proceso privatizador ha sido menos intenso que lo declarado.

La nueva orientación se inauguró, por lo menos formalmente, en Brasil en 1964. El artículo 170 de la Constitución de ese país estipula que el Estado se debe limitar a estimular y apoyar a la empresa privada, a la que corresponde desarrollar el esfuerzo empresarial en la sociedad. Sin embargo, en los hechos, no parece haber sucedido así. El Cuadro 3 presenta información sobre las fechas de creación de las empresas públicas en Brasil y el Cuadro 4 muestra los sectores incluidos en la actividad estatal. De su examen puede afirmarse que la creación de nuevas empresas adquirió impulso en los años cincuenta y aceleró su ritmo expansivo en el decenio de los sesenta. En el período 1966-1975 se crearon más de 230 empresas sobre un total de 567, vale decir, casi el cincuenta por ciento del total de empresas públicas. Por otro lado, coadyuvó a la ampliación de las actividades de estas empresas, su tendencia a formar conglomerados, como se ejemplifica con los casos de Petrobrás, que controla 35 empresas, y de la Companhia Vale do Rio Doce, que tiene participación en 24.

/En Chile

En Chile, a partir de abril de 1975, el proceso privatizador cobró especial intensidad: de las 491 empresas que eran de propiedad o se encontraban bajo el control estatal en septiembre de 1973, 449 fueron transferidas al sector privado y otras 21, liquidadas. En junio de 1979 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) informó que el proceso de liquidación y venta de empresas públicas se encontraba prácticamente finalizado, dando a conocer la lista de las 21 empresas que seguirían siendo estatales, y que actúna en la minería de la exportación (cobre y salitre), en la producción de acero y energía, en las comunicaciones, en la fabricación de explotación de yacimientos carboníferos, y transporte. Además, el Estado chileno mantuvo la propiedad sobre una agroindustria y una importadora y distribuidora de bienes de consumo (especialmente alimentos), así como la administración de puertos.

En Argentina, el sector de empresas públicas estaba conformado, en 1969, por un total de 19 empresas. 1/ En 1973 había llegado a abarcar 72, 2/ y en el momento del cambio de gobierno, en 1976, sobrepasaba las 750 empresas. A partir de abril del último año mencionado se reorientó la política al respecto, persiguiéndose el redimensionamiento del Estado. Se estableció una Comisión de Privatización de Empresas, la que espera completar su labor en 1982, manteniendo en poder estatal una cifra cercana a las 72 existentes hacia el año 1973. Hasta el momento ya ha cumplido la mitad de la desestatización programada.

En Uruguay, el proceso de privatización parecer ser aún menos significativo, observándose incluso cierto crecimiento de la participación de las empresas públicas en la economía. Así, el valor agregado por ellas equivalía el 8.9% del PIB en 1972 y al 9.1% en 1975. El Estado Uruguayo sólo ha eliminado algunas empresas que había tenido que absorber por circunstancias coyunturales.

1/ CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. XVI, Nº 1, primer semestre 1971.

2/ Según informaciones de CLAD.

/2. Problemas

2. Problemas específicos de planificación del sector de empresas estatales

a) Heterogeneidad en el origen de las empresas. Una de las mayores dificultades de cualquier intento de establecer generalizaciones sobre las empresas públicas en América Latina, radica en la reconocida heterogeneidad que presentan, en lo que toca a bienes y servicios producidos, a su escala de producción, a las circunstancias de su nacimiento, a sus momentos de expansión o contracción, a sus objetivos declarados, a sus vinculaciones con el mercado y el sector privado, a sus relaciones con el gobierno central y, aun, a su status jurídico. Una forma de comprender la realidad actual de las empresas públicas consiste en vincularlas con las fases del desarrollo latinoamericano. Cada una de dichas etapas dejó como herencia una generación de empresas públicas con objetivos más o menos homogéneos. El inicio de cada nueva etapa, sin embargo, condujo a la redefinición parcial del rol que debía jugar el Estado en dicho proceso, con lo que las empresas públicas "heredadas" del período anterior sufrían, por tanto, una modificación de objetivos, al mismo tiempo que se les sumaban otras recién creadas con objetivos diferentes. La reiteración de este proceso en que el rol del Estado se redefine y redefine a su vez el papel de sus empresas, es la verdadera causa de la heterogeneidad que se percibe al observar estáticamente el panorama actual de las empresas públicas en la mayoría de los países de la región.

Pueden distinguirse tres "generaciones" de empresas públicas: "En una primera etapa, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se encontraba en las exportaciones, en general la acción de las empresas estatales fué mínima". 1/ En esa época, al margen de la actividad exportadora, la principal actividad económica era la operación de la infraestructura que, en general, estaba a cargo de empresas extranjeras. La actividad estatal abarcaba,

1/ CEPAL, op. cit.

/principalmente, el

principalmente, el control de esos y otros servicios públicos y una muy limitada labor de fomento. "En la etapa siguiente de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el proceso mismo de la industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal". 1/ Se trata de la industrialización sustitutiva de importaciones. Durante su vigencia, se dan casos destacados de nacionalización de riquezas básicas y de algunos servicios esenciales en varios países de la región. Sin embargo, la intervención estatal en el proceso productivo continuó siendo primordialmente indirecta. Sólo posteriormente el Estado comenzó a participar plenamente como productor de bienes y servicios. En "los países en que el proceso de industrialización está más avanzado, predominan las grandes unidades productivas, cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades de los empresarios nacionales, y en consecuencia, dependen en parte importante del capital estatal o extranjero. En la primera etapa se trataba de alimentos, textiles y bienes mecánicos sencillos, al alcance de los capitales y tecnología nacionales; en cambio, los bienes de capital, los automotores, la química pesada, la electrónica, cuya producción es el eje de la nueva etapa de industrialización, dados sus costos, escala y tecnología, sólo eran accesibles, salvo excepciones, al capital extranjero y al Estado". 2/

En efecto, el agotamiento de la "sustitución fácil" empujó a las economías más desarrolladas a buscar el establecimiento de industrias de gran escala, productoras de bienes intermedios y de capital ("la profundización de la industrialización sustitutiva"), impidiendo así que el ahorro de divisas generado con la sustitución de la importación de bienes de consumo final se perdiera por la necesidad de importar en estos otros rubros; y, por la otra, en la expansión de mercados nacionales demasiado estrechos para permitir

---

1/ Ibidem.

2/ Ibidem.

/la operación

la operación rentable de estas industrias de gran escala y tecnología sofisticada (y de muchas de las industrias ya existentes). Para ello, se pensaba, el Estado debía jugar un papel preponderante.

b) La diversidad de funciones de las empresas. El establecimiento de las empresas públicas no se ha originado en un supuesto antagonismo entre sector público y sector privado. La intervención estatal en la actividad productiva se dió cuando el sector privado nacional careció de interés para comprometerse con la realización de una inversión - generalmente de tipo infraestructural, básica o muy intensiva en capital - cuyo período de maduración era considerado exageradamente largo; o cuando el capital requerido para efectuar la inversión era tan elevado que iba más allá de los créditos a los que tenía acceso el sector privado; o cuando se requería un muy alto componente de tecnología importada, lo que significaba aceptar algún tipo de participación extranjera en la gestión y propiedad de la empresa y consecuentemente, la salida hacia el exterior de recursos; o por tratarse de actividad monopólica o semimonopólica, como la explotación de yacimientos minerales.

Aparte de consideraciones financieras como las apuntadas, se han establecido empresas públicas, o expandido las existentes, cuando el sector privado no responde a los incentivos o estímulos del gobierno y deja insatisfechas las metas trazadas en el Plan.

Ha habido también objetivos "extraeconómicos", que cubren una amplia gama de preocupaciones. Así, es posible que una determinada actividad económica, como la producción de fertilizantes, sea considerada por el gobierno central como clave para el desarrollo de otras varias actividades relacionadas con ella, lo que podría justificar la fijación de precios artificialmente bajos para los bienes producidos por dicha actividad, por un período relativamente largo de tiempo. La gestión de esta empresa no sería, evidentemente, muy atractiva para el sector privado.

/En otras

En otras circunstancias, se ha perseguido el ahorro de divisas, realizando actividades financieramente poco rentables y difíciles de subsidiar vía tasas de cambio o estímulos especiales, por lo que el Estado terminó haciéndose cargo de dicha actividad.

Otras empresas públicas fueron creadas para satisfacer objetivos netamente sociales, como la redistribución de ingresos, la creación de empleos o la descentralización geográfica y también contribuyó a la ampliación del sector de empresas públicas la decisión política de asumir ciertas actividades económicas consideradas estratégicas.

En síntesis, las empresas públicas han asumido tres funciones diferentes y a veces contradictorias: una función financiera-acumuladora, en que la gestión de la empresa se guía básicamente por las condiciones de oferta y demanda prevalecientes en el mercado y está orientada hacia la obtención de un excedente financiera; una función de consolidación y fomento del desarrollo, que trasciende los parámetros de la rentabilidad financiera, por la cual el gobierno central se responsabiliza por la promoción de un determinado propósito, como el desarrollo de la industria básica, la generación o el ahorro de divisas, el crecimiento descentralizado, la investigación tecnológica, o la protección de recursos estratégicos; una función distributiva o redistributiva, para mejorar las condiciones de vida de un grupo o sector social determinado.

Tales funciones no son excluyentes entre sí. En teoría, es posible que una empresa pública las cumpla todas. Una planta siderúrgica, por ejemplo, puede cumplir con generar un excedente en su operación, promover el desarrollo de la industria metalmecánica y generar aumentos de ingresos para una cantidad apreciable de trabajadores

En la práctica, sin embargo, hay la dificultad o imposibilidad de cumplir a plenitud las tres funciones simultáneamente. Por ello, si los objetivos o funciones de una empresa pública no están claramente definidos y priorizados, su operación tenderá rápidamente a

/no contribuir

no contribuir a la consecución de las grandes metas perseguidas por el gobierno central.

c) Tendencia a la autonomía. Cualquiera sea su grado de identificación con el Estado o su compromiso político con los objetivos y programas de un gobierno determinado, las empresas estatales comparten la tendencia a maximizar su autonomía, pretendiendo lograr el dominio más amplio posible del medio en que les corresponde actuar y que constituye su entorno operativo. Un estudio reciente recalca que las empresas estatales suelen exhibir pautas de comportamiento relativamente uniformes. La expansión y tecnificación de su producción, el desarrollo exitoso de los programas de la empresa tal como ella misma los define, la extensión y difusión de sus propios paradigmas y la liberación de controles financieros administrativos y contables son algunas de tales conductas comunes. 1/

Si se añade a ello la escasa capacidad de coordinar más que un número limitado de organizaciones complejas - observación que es por cierto plenamente aplicable al Estado -, se comprende que las relaciones reales entre empresas estatales y aparato gubernamental son a menudo más rituales que de integración efectiva. 2/

Las observaciones anteriores contribuyen también a explicar la relativa debilidad de la integración entre empresas públicas que aún se observa en América Latina. El "potencial de las grandes empresas públicas, que de por sí es importante, se acrecentaría sustancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones ... los distintos pactos y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los conglomerados". 3/

1/ Ver Horacio Boneo, Las empresas estatales en América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, s/f.

2/ Ibidem.

3/ CEPAL, Boletín Económico de América Latina. 1971, op. cit.

/Se han

Se han hecho esfuerzos y logrado avances en esta dirección. Sin embargo, hay que tener presente que ese afán de autonomía es una fuerza que se opone al proceso de coordinación. Dado que los empresarios públicos no son propietarios de sus empresas, es probable que generen intereses divergentes y traten de plasmarlos a través de la gestión de las mismas en tanto que el propietario - el Estado - es, en definitiva, un ente abstracto. Es decir, el conglomerado, que podría ser una solución racional, no es natural como esquema de integración de empresas públicas.

El grado de autonomía real de que goza una empresa pública puede ser positivo o adverso según la forma en que se le utilice en cada situación particular.

Debe recordarse que las empresas públicas tienen "recursos de poder", que no pueden ignorarse cuando se piensa en dotar de mayor coherencia orgánica a la labor del Estado y que influyen poderosamente en las actividades de planificación. Algunos de ellos se mencionan a continuación.

i) Características propias de la empresa: el tamaño y la naturaleza más o menos estratégica del campo de acción, por ejemplo, petróleo y la naturaleza y tendencia de su producción. Si la demanda por el bien o servicio que produce la empresa pública es masiva, abarca a amplios sectores de la sociedad y tiende a ser creciente, cabe pensar que aumenta su poder de negociación frente al gobierno y al resto de la sociedad. La dimensión de la empresa medida por el número de sus trabajadores, volumen y valor de ventas, y su posición de fuerza en el mercado es, asimismo, un factor de tal significación que, por ejemplo, hizo decir a un alto funcionario francés, a propósito de la conveniencia de que el gobierno arbitrara un conflicto entre EDF (Electricité de France) y PECHINEY (empresa privada de aluminio), que "un Ministro no se enfrenta a tales colosos". 1/

1/ J. Sheahan, op. cit.

/ii) La

ii) La posesión exclusiva o dominante de un conocimiento técnico de alta complejidad que impide a terceros oponer argumentos válidos a los planteamientos de la empresa. Este es uno de los recursos de poder de mayor peso en la época actual. Su uso, con carácter de verdad absoluta, permite plantear prioridades respecto de las cuales sus proponentes no admiten discusión, todo lo cual ha producido una crisis en los procesos de decisión que procuran fijar prioridades sociales de alcance nacional.

iii) La elaboración y uso de información es otro factor de poder de creciente importancia dada la tecnificación espectacular que han ido alcanzando los modernos sistemas informativos. El uso de información no sólo da ventaja a quien la elabora, por su mejor comprensión y capacidad de manejo de la misma, sino que en su gestación hay un sesgo que favorece a la empresa. Es ésta la que, en general, selecciona los insumos para la información, y los valora y procesa de determinada manera.

iv) El grado de profesionalización de la empresa, que añade a los factores anteriores el prestigio de la profesión dominante.

v) La magnitud y continuidad de su inversión; cuanto mayor y más estable sea ésta, mayor es también el poder de la empresa, ya que, en tal caso, influye significativamente en el nivel de la inversión pública y se transforma en generador de empleo, consumidor de insumos diversos y dinamizador de otras actividades, como la construcción.

vi) El grado de autonomía financiera alcanzado. Al respecto, se ha afirmado que en Brasil el énfasis en la rentabilidad de la empresa estatal como "regla de oro" de su operación ha contribuido al crecimiento del sector de empresas públicas, 1/ que expande y

---

1/ W. Bauer, et al, On State Capitalism in Brazil. Some New Issues and Questions, Technical Papers series Nº 1, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1977.

/diversifica sus

diversifica sus actividades en procura de una rentabilidad mayor y más estable. "El capitalismo de Estado necesita crecer para mantener su eficiencia". 1/ Se ha sistenido, además, que de este modo se estimula la adopción de tecnologías complejas que hacen uso intensivo de capital lo que, amén de tener otras consecuencias, constituye una nueva fuente de poder y de satisfacción para la empresa. 2/

vii) Las característidas de la relación de la empresa estatal con su medio, incluidos tanto la sociedad civil como otras entidades gubernamentales. La autonomía de la empresa respecto del gobierno será mayor en la medida en que hayan cooptado o establecido relaciones de clientela con grupos organizados o instituciones poderosas y si existen sectores significativos para los cuales la empresa representa una actividad trascendente.

viii) Las relaciones o apoyos exteriores, características de ciertos tipos de empresa estatal. Se trata del conjunto de vínculos que las ligan a las fuentes de crédito, tecnología y asistencia técnica de los países de mayor desarrollo y a los organismos internacionales. Estas relaciones normalmente perduran más allá de los períodos gubernativos, ya que reflejan una situación más estructural del país en su relación con las naciones industriales. Estos vínculos nacen a veces con la empresa misma, en virtud de déficits interno en materia de tecnología, capacidad de gestión o capital existentes en el momento de su creación. En otros casos, son el resultado del status o influencia adquiridos con posterioridad.

1/ Fernando Rezende, IPEA, op. cit.

2/ Ibidem.

/ix) La

ix) La personalidad, prestigio técnico y apoyo político de sus máximos ejecutivos. Cuanto más débiles o burocráticas sean las relaciones con el gobierno central, mayor es el peso de la influencia personal. Son muchas las anécdotas de la gravitación que en el crecimiento de algunas empresas ha tenido el acceso directo de su máxima autoridad al Presidente de la República. Suele ser ésta la forma más eficaz de compensar la influencia preponderante del ministerio de hacienda y del ministerio sectorial del ramo constituyen el mayor elemento limitante de la autonomía de cualquier entidad pública. Cabría añadir que, por la naturaleza de su cargo y funciones, los ejecutivos de empresas públicas tienden a permanecer en sus cargos por períodos más prolongados que los ministros que son sus superiores jerárquicos.

3. Esquemas institucionales de planificación para el sector de empresas estatales: tendencias latinoamericanas de la década pasada

Existen diversas formas de inserción de las empresas públicas en el aparato gubernamental y en sus relacionamientos con la sociedad civil de un país determinado. Un informe de Naciones Unidas 1/ que estudia los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública en el período 1975-1977, sostiene que las relaciones entre empresas públicas y los órganos gubernamentales se dan a tres niveles; a) en las pautas de organización; b) en las esferas principales donde actúan esas empresas y c) a través del control gubernamental.

Las formas orgánicas son la empresa pública estatal o ministerial, la empresa pública propiamente dicha y la empresa pública mixta.

1/ Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo 1975-1977. ST/ESA/SER.E/17, Nueva York, 1979.

/La primera

La primera es la más antigua y con mayor tradición. El ministro las dirige y responde ante el gabinete y el parlamento. El presupuesto de la empresa está integrado en el presupuesto gubernamental y todo el proceso de gestión se encuadra en las normas que rigen la actuación de las oficinas gubernamentales. Sus empleados son funcionarios públicos.

La empresa pública propiamente dicha, en cambio, es establecida por una ley especial que establece sus funciones, reglamentos, estatutos, derechos y deberes especiales, con el objeto de lograr un equilibrio entre autonomía y fiscalización.

La empresa pública mixta es aquella donde no menos del 51% del capital social pertenece al Estado. Sus formas orgánicas y de gestión son similares a las que caracterizan a la empresa privada.

Una u otra forma de las mencionadas predomina según el modelo económico o programa general de acción de determinado gobierno. En la actualidad, la empresa pública propiamente dicha es vista, en muchos casos, como la mejor forma orgánica para los servicios públicos y la mixta como el tipo adecuado para las actividades manufactureras.

La empresa pública se ha extendido a diversos aspectos de la actividad económica, como los servicios de infraestructura, postales y telegráficos, transportes, electricidad, radiodifusión, regadío y otros que entran en la esfera de la utilidad pública, y en los países en desarrollo, también a la industria manufacturera pesada y ligera y a la esfera del comercio como puede verse en el Cuadro 4 para algunos países latinoamericanos.

Hay organismos que supervisan y fiscalizan las actividades de las empresas públicas como los parlamentos, ciertos organismos especiales y los gobiernos. El parlamento la supervisa generalmente por intermedio de comisiones legislativas; el gobierno tiende a hacerlo a través de diversos tipos de organismos de contralor. El control se ejerce no solamente sobre las finanzas de la empresa pública, sino también en lo relativo a la administración de personal. El ministro del sector a que pertenece la empresa pública aprueba el

/presupuesto y

presupuesto y fija los precios de productos y servicios, nombra a los miembros de los consejos de administración, fuera de examinar los informes de los organismos de controlaría públicos.

Las fórmulas puestas en práctica en esta materia difieren sensiblemente de un país a otro, y experimentan en cada uno de ellos cambios a lo largo del tiempo. Además, las soluciones adoptadas no son enteramente homogéneas y varían de acuerdo a las peculiaridades de las empresas.

En primer término, cabría señalar que hay empresas públicas estrechamente relacionadas con el conjunto de actividades del sector público, en tanto que otras son más marginales respecto a la administración estatal. Desde otro ángulo, esta diferenciación se expresa en que hay empresas estatales consideradas como un tipo especial de servicio público, en contraste con otras a las que se atribuyen caracteres propios de lo que comúnmente se considera una empresa. Además, las finalidades productivas de las empresas a menudo se transforman o yuxtaponen con otras funciones asignadas a la institución desde sus inicios, o como resultado de hechos posteriores. Así, hay empresas públicas que deben ejercer simultáneamente funciones de fomento, control, asistencia técnica, planificación sectorial y otras.

En todo caso, la primera de las visiones antes señaladas se aplica en particular, a las empresas que operan en servicios de utilidad pública, como transporte y comunicaciones, en tanto que a la segunda pertenecen las empresas estatales productoras de bienes y, en general, las que tienen relación más directa con el desarrollo de la infraestructura industrial o de áreas industriales propiamente tales. Asimismo, normalmente se procura establecer una relación del primer tipo cuando la empresa está vinculada a la ejecución de políticas gubernativas de corto plazo y delicada naturaleza política. Menos categórica parece ser la opción más usual en empresas con objetivos sociales.

/Las observaciones

Las observaciones precedentes pueden contribuir a explicar, al menos parcialmente, los distintos modos de inserción formal de las empresas estatales en el aparato gubernamental. En efecto, si el aspecto "servicio público" prevalece sobre las consideraciones propiamente empresariales, se tiende a adscribir la empresa la ministerio sectorial responsable de la función correspondiente.

Las empresas públicas reconocidas como tales no dependen, por lo general, de los ministerios sectoriales. Las soluciones en boga son variadas y cambiantes. En Italia, por ejemplo, se ha creado un Ministerio de la Participación Estatal, al que responde un conjunto de grandes conglomerados como ENI e IRI, que son "holdings de holdings", o sea, constituyen la cúspide de una pirámide en cuyos niveles restantes se ubican holdings con un campo de acción más reducido y empresas individuales.

Otra variable determinante en la forma de inserción de las empresas públicas en el aparato del Estado es el carácter unitario o federal de éste, y la existencia o no de empresas municipales en escala significativa. Hay también diferencias importantes en el grado relativo de centralización administrativa y predominio metropolitano entre diferentes países de estructura unitaria.

En situaciones de mayor concentración administrativa y alta gravitación de la metrópoli, tiende a existir una relación más estrecha entre empresas públicas y el resto del aparato estatal, en tanto que en casos más descentralizado y de estructura federal hay una mayor dispersión de esas empresas.

Las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central son muy variadas. En general, se las considera unidades descentralizadas; sin embrago, gozan de muy diversos grados de autonomía y sobre ellos se ejercen formas de control muy diferentes.

En Brasil, las empresas públicas componen los organismos seccionales del sistema de planificación que, a su vez, están vinculados a las secretarías generales de cada ministerio. Los organismos seccionales proponen a los sectoriales sus proyectos,

/programas y

programas y actividades para que éstos aprueben su presupuesto, sujeto a las normas del Consejo de Desarrollo Económico. A su vez, la Secretaría de Planificación aprueba los precios a ser cobrados por las empresas públicas y evalúa y controla los programas de inversión (en moneda nacional y extranjera).

Esta situación es similar a la de Guatemala donde las unidades de programación de la empresa pública forman parte del sistema de planificación. Además, la Junta Directiva de la empresa es nombrada por el Poder Ejecutivo y participan en ella representantes del Ministerio a cargo del sector en cuestión y, a veces, representantes de la Secretaría de Planificación. En este país, sin embargo, existe una gran diferencia entre las empresas públicas que se autofinancian, que gozan de autonomía absoluta, y las que son total o parcialmente financiadas por el Poder Ejecutivo, que determina sus precios y aprueba sus programas.

Por el contrario, en otros países las empresas públicas gozan de una autonomía muy amplia. En Ecuador todas las decisiones respecto a la operación y el funcionamiento son tomados por el Directorio de la empresa. La Junta de Planificación participa en el Directorio de algunas de estas empresas, incidiendo por esa vía en su proceso de toma de decisiones. En Argentina, las empresas públicas gozan de gran autonomía aunque se deben regir por las políticas generales, dispuestas por el Ministerio de Economía. En Paraguay el organismo de planificación sólo influye directamente sobre las empresas públicas cuando el Consejo de Coordinación solicita su opinión. Sin embargo, en este último país, el Directorio de la empresa es nombrado por el Poder Ejecutivo.

El resto de los países de la región se ubican en una posición intermedia entre las opciones descritas anteriormente. En varios casos sobre los que existe información disponible, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá y Perú, el gobierno controla el programa de inversiones de la empresa pública a través del presupuesto de éstas.

/En algunos

En algunos casos, en que la empresa se autofinancia, tal control no se da. Sin embargo, en Bolivia, Costa Rica y Perú se fijan, adicionalmente, los precios de los bienes y servicios producidos por la empresa. En Costa Rica, el Poder Ejecutivo nombra al Directorio. En Chile, las empresas públicas deben autofianciarse; en general no cuentan con avales del Estado y, además tienen que hacer una evaluación social de sus proyectos, la que debe ser aprobada y priorizada por la Oficina de Planificación Nacional. 1/ En Perú, además de lo mencionado anteriormente, el Instituto Nacional de Planificación estudia, evalúa y prioriza los proyectos presentados por las empresas públicas.

De lo planteado anteriormente se puede deducir que en América Latina existen tres formas básicas de relación de las empresas públicas con el aparato de planificación. La primera consiste en la fijación de normas generales de funcionamiento y equivale a no incorporarlas en la planificación (Ecuador, Argentina y Paraguay). La segunda incorpora plenamente la empresa al sistema de planificación (Brasil y, en alguna medida, Guatemala). Por último, la gran mayoría de los países coordinan y orientan la actividad de las empresas públicas a través del manejo presupuestario. En este grupo pueden distinguirse, además, aquellos países que influyen sobre la distribución interna de los recursos, a través de la participación del Poder Ejecutivo en el directorio de la empresa y en el precio del producto, y aquellos que fijan ciertas normas de funcionamiento para las empresas públicas que las aproxima a la de las empresas privadas.

El tema de las empresas públicas está en debate en toda la región y ello explica tal vez las escuetas respuestas dadas por los sistemas de planificación a la consulta realizada por el ILPES. Pese

---

1/ Respuesta chilena a la Encuesta sobre el Estado de la Planificación en América Latina.

/a las

a las variaciones nacionales, tal debate repite los argumentos políticos de las partes, aunque esté subyacente otro debate de orden técnico: las diferencias de enfoque teóricos que explican el origen, regulan el funcionamiento y postulan marcos institucionales para el sector de empresas estatales. 1/ Así, algunas de las incoherencias institucionales comprobables se explican por la diversidad teórica, que asoma a veces a través del retablo de instituciones existentes y muestra no haberse resuelto en sentido determinado.

Las diferencias antes mencionadas no son baladíes ya que afectan el funcionamiento de lo más específico de la economía mixta prevaleciente en la región; el sector de empresas estatales.

4. La planificación del sector de empresas estatales: síntomas y conclusiones

a) La determinación de funciones

El sector de empresas públicas representa lo más específico de la economía mixta de la región y su adecuada actuación pone a prueba al sistema mismo de planificación. Parece poco plausible realizar empeños en planificación en otras actividades de mayor complejidad, si antes no se obtiene éxito en la gestión de ellas. En la mayoría de los países, por lo demás, el carácter obligatorio de los planes en el sector público torna más crucial aún la necesidad antes señalada.

El centro del problema de la planificación del sector de empresas del Estado lo constituye la determinación de las funciones que cada empresa debe perseguir. En rigor, cada sistema de planificación debería definir la función del sector de empresas públicas, de los diversos subconjuntos del mismo y, en definitiva, de cada unidad empresarial. Tal definición provendría de opciones económicas y políticas más generales derivadas de los objetivos y métodos de cada proyecto nacional en curso. Sin embargo, con frecuencia las

1/ Armando Arancibia y Wilson Peres, "La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina", Economía de América Latina, CIDE, México, septiembre 1979, Semestre 3º.

/funciones presuntivamente

funciones presuntivamente asignadas al sector están indeterminadas, o carecen de precisión. Ello acarrea automáticamente la ausencia de criterios de evaluación y control, e imposibilita la evaluación ex-post.

La formulación de los objetivos y funciones asignadas al sector, a un subconjunto del mismo y a cada unidad empresarial se convierte en una labor que antecede al proceso de ejecución de política en el sector de empresas estatales. La variedad de funciones asignadas depende, como se ha señalado, de opciones más generales, lo que tiene particular importancia para determinar el grado en que se combinarán criterios de rentabilidad y de eficacia, en el sector de empresas estatales.

El momento de fijación de objetivos corresponde a una base de centralización de decisiones. Como se verá, la ejecución se efectuará a través de la descentralización de operaciones de las unidades empresariales.

b) Criterios de evaluación según las funciones

En líneas muy gruesas pueden distinguirse tres tipos de empresas públicas, según las funciones que desarrollan:

i) El primer tipo es el de las empresas que tienen como función central apoyar el funcionamiento efectivo del mercado en aquellos sectores caracterizados por una estructura de oferta (demanda) monopólica u oligopólica (monopsónica u oligopsónica). Por lo tanto, estas empresas son, por definición, competitivas con el sector privado y debieran presentar tasas de rentabilidad semejantes a él.

ii) El segundo tipo provee ciertos bienes y servicios cuya producción puede ser rentable en términos sociales, pero no en términos privados. Se encuentran aquí los distintos servicios sociales, la construcción de infraestructura básica, la provisión de ciertos bienes o infraestructura básicos para la seguridad nacional o la independencia económica y política, etc. Estas empresas son complementarias de la empresa privada y, en la mayoría de los casos, no son rentables en términos privados.

/iii) El

iii) El tercer tipo de empresa lleva a cabo proyectos de inversión que producen bienes que sea por la magnitud de los recursos financieros y técnicos requeridos; sea por el período de maduración de la inversión y por sus retornos; sea por el riesgo de la inversión producto de la inestabilidad de los mercados o la importancia estratégica en la economía nacional, no son emprendidos por el sector privado o a éste no le es permitido hacerlo. Este tipo de empresas pudiera ser competitiva con el sector privado pero, en la mayoría de los casos, no lo es fundamentalmente por el largo período de gestación de estos proyectos. Un análisis privado de costo y beneficio, si se considera la suficiente cantidad de años, sin embargo, presentará normalmente tasas de retorno positivas a la inversión.

Dadas las distintas funciones de estas empresas los criterios de evaluación también deben serlo. Sin embargo, como ya se dijiera, es importante definir con anterioridad el criterio de evaluación para cada una de ellas. Es también de suma importancia que tales criterios surjan de un estudio de alternativas para lograr los objetivos propuestos. A continuación se definirán, en líneas generales, los criterios de evaluación para cada uno de estos tipos de empresas.

iv) Las empresas rentables y competitivas con el sector privado debieran presentar una tasa interna de retorno (TIR) igual o superior a las existentes en el sector privado. El estudio (ex-ante) de alternativas de inversión determinará la TIR que se le exige a cada una de estas empresas.

v) Las empresas no rentables y complementarias a la actividad del sector privado debieran estar sujetas a ciertas normas y estándares de funcionamiento y al logro de ciertos objetivos cuantitativos con un costo mínimo (ambas cuestiones deben ser definidas ex-ante). 1/

1/ Para un gran número de los bienes y servicios producidos por estas empresas se han elaborado precios "sociales" y, por lo tanto, es factible calcular el nivel óptimo de producción en términos sociales. De esta forma se pueden definir las metas y objetivos. Claros ejemplos de éstos son los diversos estudios de evaluación social de proyectos sociales, educacionales, hidráulicos, etc.

/La determinación

La determinación del "costo mínimo" se hace estudiando y relacionando alternativas a partir del criterio "costo-efectividad".

vi) El tercer tipo de empresas debiera presentar una TIR positiva, por lo menos en el largo plazo. En el proceso de estudio de alternativas de inversión se puede elegir aquélla que maximice la TIR en un período de tiempo "suficientemente" largo y, por lo tanto, se dispondrá de un "calendario" que estipule cómo y cuándo la empresa pasará de un estado de pérdidas a uno de ganancias y cuál será el monto o relación porcentual respecto a la inversión inicial de tales pérdidas y ganancias. Este calendario, a su vez, permite evaluar la ejecución del proyecto en sus distintas fases. Llegado el momento en que el proyecto es rentable en términos privado, la empresa pasa a formar parte del grupo de empresas rentables y competitivas con el sector privado.

Se acentúa un sesgo centralizador en la planificación del sector de empresas estatales. Además, la omisión por razones de espacio de problemas significativos de organización, método y técnicas de la planificación de unidades empresariales podría hacer aparecer excesivamente simplificada la complejidad de este orden de materias.

Es necesario plantear un elemental recaudo: la planificación del sector de empresas estatales, en lo fundamental, intenta combinar adecuadamente las tensiones entre la centralización y la descentralización. Se han mencionado, también, los diversos esquemas institucionales de planificación que prevalecen en la región los que intentan, a través de diversas modalidades, lograr la combinación adecuada de centralización y descentralización, teniendo en cuenta, además, las características de las instituciones políticas y el alcance previsto a la planificación. Así en varios países de la región, existe fiscalización política de las empresas públicas y control jurisdiccional de sus procedimientos y gastos. De este modo, y no podría ser de otra manera, los esquemas institucionales buscan su adecuación para enfrentar la constelación de problemas que caracterizan su sector de empresas estatales.

/La diferenciación

La diferenciación de funciones, implica, también, momentos diversos para la evaluación y control de la gestión empresarial. En el caso de empresas rentables, ellos deberían realizarse al final del proceso productivo en razón de que su finalidad radica en la asignación del excedente de acuerdo a las prioridades del Plan. Por el contrario, la evaluación y control de las empresas en vías de obtener una rentabilidad o de aquéllas agrupadas bajo el criterio costo-efectividad, requieren evaluación y control en todas las fases del proceso productivo. La formulación ex-ante de los objetivos asignados por el órgano de planificación a la unidad empresarial de este tipo significa pormenorizar las políticas previstas para alcanzarlas. El órgano de planificación central debería disponer de los recursos de poder necesario a fin de que, a través de los procesos de presupuestación y financiamiento de las empresas, pueda corregir las desviaciones de la trayectoria descrita por el objetivo y sus políticas para alcanzarlo.

c) La tensión entre la centralización de objetivos y la descentralización en la ejecución de tareas

Las tendencias a la dispersión de objetivos y funciones, comprobadas en la década pasada ha significado inevitablemente que se prestase especial atención a las tensiones comprobadas que impulsan hacia la dispersión de funciones del sector de empresas. Se debe admitir, sin embargo, que la ingerencia centralizadora acarrea sus propios efectos perversos, al impedir el desarrollo de la capacidad organizacional de las empresas. El intento recurrente de suplir desde el órgano central, las debilidades y vacíos de la organización de las empresas, sea por carencia de recursos humanos o por desconocimiento de las nuevas técnicas y métodos de gestión empresarial, acarrea o pueda acarrear atrofia de la organización empresarial. Una puntualización más amplia del recaudo anterior implica una

/mención del

mención del progreso técnico requerido para la gestión empresarial o, al menos, una comprobación de las tendencias que se advierten en la región al respecto. Ello no es posible en este documento lo que no significa que se desconozca la importancia del tema para la planificación del sector de empresas estatales. 1/

1/ Al respecto, véase Wilburg Jiménez Castro, Problemática de la gestión en las instituciones descentralizadas administrativamente. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Serie: Ciencia de la Administración Nº 250, San José, Costa Rica.

/B. MEDIO AMBIENTE

B. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS

1. Consideraciones generales

Tanto en el esquema para el estudio sobre el Estado de la Planificación en América Latina como en el formulario de la encuesta a los sistemas nacionales de planificación se han unido los temas Medio Ambiente y Recursos Naturales; no se podría, sin embargo, examinar las modalidades de políticas adoptadas en estas materias ni evaluar la congruencia de ellas con los objetivos del plan sin intentar aclarar previamente algunos conceptos.

El término medio ambiente en la acepción de Naciones Unidas se consagró a partir de la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972, y de la creación del Programa especial aprobado por la Asamblea General en diciembre del mismo año. 1/

El origen de la acción internacional sobre esta materia fue la preocupación de los países económicamente más desarrollados por el progresivo deterioro de su medio ambiente como resultado de la forma en que se había efectuado su acelerado proceso de industrialización y tecnificación y por el alto nivel de consumo y hábitos de vida de gran parte de la población.

Para estos países los problemas del medio ambiente se identificaban con la contaminación del aire, de las aguas interiores y los mares, del suelo y de los alimentos; el ruido en las grandes ciudades; la eliminación de residuos o desechos y la destrucción de sus riquezas naturales tanto vegetales como animales.

1/ En realidad, la Conferencia de Estocolmo se denominó "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano" (en la versión inglesa "Human Environment"), pero ya en la Resolución de la Asamblea General por la que se estableció el Programa se le llamó del Medio Ambiente.

/Esta concepción

Esta concepción del medio ambiente aparece dominando la Conferencia de Estocolmo y la mayoría de las acciones llevadas a cabo en el plano nacional no sólo en los países económicamente más desarrollados, sino también en los del Tercer Mundo, donde una concepción más amplia y más ajustada a sus necesidades y sus problemas se ha venido abriendo paso lentamente.

Así ha sido pese a que desde el comienzo se reconoció que los problemas ambientales tenían un carácter muy diferente en los países en vías de desarrollo y que en ellos no sólo el medio ambiente estaba indiscutiblemente ligado a su condición de subdesarrollo sino que sus problemas ambientales resultantes del desarrollo no eran causados por el desarrollo en sí mismo sino por un estilo de desarrollo y un orden internacional determinados.

Sin duda que las investigaciones y las diversas reuniones de expertos realizadas en los últimos años han generado un mejor conocimiento de esta problemática y puesto de manifiesto la necesidad de considerar el medio ambiente con un enfoque multidisciplinario. 1/

Este progreso ha traído el reconocimiento de que el medio ambiente es una dimensión global dentro de la cual se condicionan y relacionan los procesos naturales con los económicos y sociales. Es, a su vez, una variable del proceso de desarrollo que debe ser considerada como indispensable para alcanzar el objetivo de elevar los niveles de vida de la población.

Tal reconocimiento no significa haber encontrado la técnica y los procedimientos para incorporar la dimensión ambiental en los planes de desarrollo con un enfoque global, pese a que se trabaja activamente para lograrlo. 2/

1/ Ver Informe del Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, E/CEPAL/PROY.2/G.1, 4 de enero de 1980.

2/ Ver Alvaro García y Eduardo García, "Las variables medioambientales en la planificación del desarrollo" y Rubén D. Utria, "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Una alternativa metodológica", preparados para el Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. También diversos ensayos de H. Sejenovich.

/Han habido

Han habido avances también en los niveles más desagregados y particulares de la realidad, referidos a sectores económicos y sociales determinados, a divisiones territoriales y a proyectos concretos. Es aquí donde ya se ha empezado a actuar y donde se pueden esperar resultados en plazos no demasiado largos. 1/

La evaluación de los avances realizados en estos niveles requeriría una investigación. Mientras ella no se haga puede ser útil un análisis preliminar de algunas áreas siguiendo la clasificación adoptada provisionalmente por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para establecer un sistema de estadísticas ambientales.

Es necesario dejar constancia que el análisis de las áreas seleccionadas en ningún caso substituye el enfoque global. Al contrario, deja bien en claro la estrecha interrelación entre esas áreas y no sólo entre ellas sino también con otros factores, principalmente los relacionados con la estructura social, los estilos de vida y de desarrollo y el orden internacional. En segundo lugar, la referida clasificación puede ser objetable desde varios puntos de vista, como sucedió en el reciente Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente. 2/

Por último, conviene destacar que las áreas, en una u otra forma han sido objeto de politicas mucho antes de que se comenzara a hablar del medio ambiente. Lo que ha hecho el enfoque ambiental es abordar su problemática desde un ángulo diferente, con una visión más amplia y dinámica y a más largo plazo, dentro del contexto general de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad.

1/ Ver Informe Final - Síntesis y Conclusiones del Curso-Seminario "La Dimensión Ambiental en las Políticas y Planes de Desarrollo", organizado por ILPES y CIFCA, agosto-septiembre de 1978.

2/ Ver Informe del Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente auspiciado por CEPAL y UNSU, Santiago, CEPAL, R.222, abril de 1980.

/2. Análisis

2. Análisis de áreas

a) Energía. El caso de la energía es muy particular pues ha sido necesaria la crisis del petróleo con sus efectos no sólo en el equilibrio del sistema económico mundial, sino en las relaciones políticas de los Estados, para que los gobiernos tomaran conciencia de la importancia del uso racional de los recursos energéticos y se percataran de que al usar excesivamente los hidrocarburos se había estado despilfarrando un recurso escaso y con reservas limitadas.

El alza de precios del petróleo ha tenido efectos muy importantes y de diversa índole. Los países importadores han visto reducida su capacidad de importar bienes de capital ante la necesidad de disponer de sus divisas para hacer frente a los nuevos costos del petróleo. 1/ Ello ha redundado en reducir tanto el ritmo de inversión, con la consiguiente baja en la tasa de crecimiento, como la creación de nuevos puestos de trabajo y en generar importantes presiones inflacionarias.

La crisis del petróleo ha contribuido también a que surjan nuevas instituciones, tales como ministerios, comisiones nacionales o institutos de energía y a que se multipliquen los programas de investigación sobre fuentes y tecnologías no convencionales. Sin embargo, los antecedentes disponibles no permiten afirmar que existan planes integrales para el conjunto del sector, con la sola excepción tal vez de Argentina y Venezuela. Tampoco hay información de que se hayan aplicado políticas que lo abarquen en su totalidad ni siquiera después de la crisis de 1973-1974.

1/ Sobre este aspecto y otros relacionados con los recursos energéticos, ver A. del Valle, "Los nuevos problemas de la planificación energética en América Latina", preparado para el Proyecto CEPAL/PNUMA "Estilos de desarrollo y medio ambiente", que se ha usado extensamente para el presente análisis.

/Si esto

Si esto es cierto para el conjunto del sector, no lo es para el caso de la electricidad, de larga tradición en América Latina. Algunos organismos nacionales encargados de planificar y ejecutar los planes de desarrollo de energía eléctrica han estudiado abundantemente el aprovechamiento y desarrollo de otras fuentes y estos estudios han influido en las políticas energéticas de sus respectivos países.

Cabría mencionar también que a pesar de no existir planes integrales, varios países han comenzado a interesarse en la energía nuclear y en el desarrollo de fuentes no convencionales. A este último respecto Brasil está llevando a cabo un interesante programa de sustitución de gasolina por alcohol, que está contribuyendo a solucionar sus problemas energéticos aun cuando sus efectos en la producción agrícola aún no han sido evaluados.

En los planes generales de desarrollo de los países de la región, el área energética aparece mencionada sin que se le dé un gran realce y generalmente para indicar que el sector es de responsabilidad de un ministerio u otra oficina encargados de velar por los recursos naturales.

b) Recursos naturales. Desde hace tiempo, prácticamente todos los países de la región han tenido políticas en relación a los recursos naturales. Asimismo, en los planes se hace mención de ellos en términos muy generales que abarcan toda el área o alguno de sus sectores más destacados, tales como la tierra, el agua, los bosques y parques naturales y la fauna.

Predomina el enfoque de la conservación de recursos en la acepción más restringida de la palabra, lo que se refleja muchas veces en la misma descripción del objetivo señalado de "evitar la constante degradación de los ecosistemas terrestres o acuáticos", "mantener en estado normal y prevenir la degradación", "la explotación y renovación de los recursos", u otras expresiones similares.

La nueva tendencia, que ha comenzado a imponerse, entiende la conservación de los recursos naturales en un sentido mucho más amplio, incluyendo su manejo. La Unión Internacional para la Conservación

/de la

de la Naturaleza y los Recursos Naturales, en un informe reciente lo define así: "Conservación es la gestión de la utilización de la biósfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras. Por lo tanto, la conservación es positiva y abarca la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y la mejora del entorno natural". 1/

El mismo informe señala que la conservación de los recursos vivos tiene tres finalidades específicas:

i) Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales esenciales (como la regeneración y la protección de los suelos, el reciclaje de las sustancias nutritivas y la purificación de las aguas) de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humanos;

ii) Preservar la diversidad genética (toda la gama del material genético de los organismos vivos) de la cual dependen los programas de cultivo y de cría que requieren la protección y la mejora de las plantas cultivadas y de los animales domésticos respectivamente, así como buena parte del progreso científico, de la innovación técnica y de la seguridad de las numerosas industrias que emplean los recursos vivos;

iii) Permitir el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas (en particular la fauna silvestre incluyendo la acuática, los bosques y las tierras de pastoreo) que constituyen la base de millones de comunidades rurales y de importantes industrias.

1/ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), Estrategia mundial para la conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido. Este Informe se elaboró con la asesoría, cooperación y apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el World Wildlife Fund., Ginebra, marzo de 1980.

/Los antecedentes

Los antecedentes disponibles permiten apreciar que esta concepción más amplia y dinámica de la conservación de los recursos naturales si bien dista mucho de haber penetrado en la mayoría de los países de la región, comienza a hacerse presente en algún grado en parte de ellos. A este respecto se puede destacar que en Venezuela, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tienen definidas funciones muy clara sobre la materia y ha elaborado un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, con acento en los recursos naturales; en Argentina, la Subsecretaría para la Ordenación Ambiental está orientada a la exploración racional de los recursos de las diversas regiones del país; en Perú, el sistema de planificación da especial importancia al mejor aprovechamiento de los ecosistemas. Es posible que el estudio de mayores antecedentes permitirá encontrar similares tendencias en otros países de la región.

Respecto a los recursos naturales renovables se otorga gran importancia a las explotaciones silvoagropecuarias en razón de su contribución a la alimentación de la población, al producto nacional y a la generación de ocupación y de divisas que proporciona. En general, empero, son consideradas desde el ángulo del aumento de la producción, no dándole el debido peso como un recurso que es necesario conservar, en el sentido amplio que se acaba de definir este concepto. 1/

Como resultado de ello se han producido pérdidas de riqueza de gran magnitud a causa de la persistencia de métodos anticuados de explotación, y como consecuencia de una modernización llevada a cabo sin tener debidamente en cuenta factores ecológicos y con la sola finalidad de una ganancia rápida a corto plazo. Ello ha hecho perder, también oportunidades de desarrollo, con el consiguiente efecto adverso en el bienestar general.

1/ Ver por ejemplo, Jesús González et. al., La planificación del desarrollo agropecuario. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México, 1979.

/Sobre el

Sobre el primer aspecto hay abundante información que destaca los enormes deterioros causados por la forma de explotación, tanto en latifundios como en minifundios. 1/

Naturalmente, los fenómenos de degradación y agotamiento de los suelos varían enormemente no sólo por la forma de explotación sino por muchos otros factores, entre ellos el muy importante de la zona ecológica en que las explotaciones están localizadas y que son de tan gran diversidad en América Latina y el Caribe aún dentro de cada país. De aquí la importancia del estudio de las ecorregiones en los planes de desarrollo.

Sobre el segundo aspecto se destacan los efectos degradatorios de la forma en que se ha llevado a cabo la modernización agrícola y la expansión de la frontera agropecuaria. 2/

Dentro del sector silvoagropecuario los bosques han merecido una atención especial en la mayoría de los países, mencionándoselos en muchos planes de desarrollo, aunque usualmente no se contempla el aprovechamiento racional del recurso teniendo en cuenta sus diferentes usos como madera elaborada, materia prima para elaborar u otras industrias y combustibles y, al mismo tiempo, su papel para fines ambientales o recreativos y las consecuencias del reemplazo de bosques naturales por artificiales o por explotaciones agropecuarias. A pesar de una abundante legislación forestal, la tala indiscriminada de bosques o su eliminación por quema u otros métodos ha significado

---

1/ CEPAL, El medio ambiente en América Latina, Santiago, E/CEPAL/1018-20, agosto de 1976.

2/ CEPAL, Informe del Seminario sobre Medio Ambiente y estilos de desarrollo, E/CEPAL/PROY. 2/61, 4 de enero de 1980, y Nicolo Gligo Viel, Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana, Santiago, E/CEPAL/PROY.2/R.11.

/una pérdida

una pérdida sustancial de riqueza en un número importante de países. 1/

Los recursos forestales más importantes están situados en el Trópico. Su explotación presenta problemas que aún no han sido resueltos y que requieren mucho estudio para llegar a un aprovechamiento económico. 2/

La falta de suficiente planificación en estos sectores no quiere decir que no existan en la región esfuerzos interesantes para llegar a un mejor aprovechamiento y a un uso más racional en beneficio del país en el pasado y en el mediano y corto plazo. Entre otras acciones en esta dirección, se ha promovido el estudio de las diferentes ecozonas y de las ventajas comparativas que ofrecen para ciertas explotaciones, así como de las precauciones que las interrelaciones ecológicas obligan a tomar. También se ha investigado sobre nuevas tecnologías o recuperación de las tradicionales. A este respecto, cabe detallar la labor que desarrollan universidades e instituciones especializadas tales como CEHNAR en Argentina, INDEREN en Colombia, IREN-CORFO en Chile, ONERN en Perú, e IVIC en Venezuela.

El agua es un recurso que en sus diferentes utilizaciones individuales, principalmente como fuente de energía, agua potable e irrigación, ha sido objeto de políticas y planes en los países de la región. En todos ellos hay entidades encargadas de la administración

---

1/ "El ritmo de tala de bosques ha sido estimado entre 5 y 10 millones de há. por año, lo cual representa una superficie que podría producir unas 5 veces la demanda actual de América Latina y más de 1.6 veces la demanda mundial de madera. El hecho que los recursos se utilicen sólo parcialmente para producir madera y la mayor parte de ellos se queme como combustible o simplemente para abrir nuevos campos de cultivo da a esta escala de desperdicio un carácter dramático, puesto al lado de la pobreza de la región". CEPAL, El medio ambiente en América Latina, op. cit.

2/ Sobre este y otros aspectos del sector forestal, ver Sergio Segredo y José I. Leyton, El sector forestal latinoamericano y sus interrelaciones con el medio ambiente, Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, E/CEPAL/PROY.2/R.10, agosto de 1979.

/del recurso

del recurso para uno o varios de sus usos más corrientes, existiendo una gran heterogeneidad respecto a sus atribuciones y a los campos que cubren. 1/

Los países no disponen, sin embargo, de una planificación que abarque el recurso en sus múltiples usos, lo que parece indispensable por tratarse de un recurso escaso con demandas alternativas que compiten entre sí y cuya satisfacción tiene gran importancia para el desarrollo.

Los recursos del mar en general y la pesca en particular tienen una gran importancia en la región tanto por su contribución a la dieta alimenticia de la población como por las divisas que proporciona la exportación de los productos pesqueros.

En opinión de los expertos, aún queda un potencial importante para incorporar a la pesca, pero existen algunas especies que ya han llegado a límites mínimos. 2/

Algunos países,entre ellos Colombia, Chile, Perú y algunos del Caribe han hecho esfuerzos para la solución del problema de los peligros de extinción de ciertas especies, por medio de redes y el establecimiento de criaderos. Pese a ello, puede afirmarse que no hay planificación ni para el aprovechamiento racional de los múltiples recursos marinos ni de la pesca en particular.

El sector de recursos naturales no renovables ha recibido especial atención en las políticas y planes elaborados en la región, principalmente por el importantísimo papel desempeñado por la exportación de dichos recursos en el proceso de desarrollo.

La política en materia de recursos mineros que originalmente se limitó a fomentar que las minas aumentaran al máximo su producción, ha evolucionado en diverso grado según los países. En algunos, se ha

---

1/ Véase el aporte de Carlos Plaza y Terence Lee, al Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente E/CEPAL/PROY.2/R.19.

2/ Véase CEPAL, Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, Santiago, E/CEPAL/PROY.2/R.50, octubre de 1979.

/fomentado la

fomentado la exportación del mineral refinado o en forma de producto elaborado o semielaborado; en otros, se ha llegado a la nacionalización de las empresas extranjeras. Lo que no se ha hecho, sin embargo, es elaborar una política de explotación racional del recurso y de aprovechamiento de las utilidades para el mejor desarrollo del país.

El caso de los hidrocarburos, del que disponen un número más limitado de países, es diferente. Aquí la evolución hacia una explotación racional del recurso ha progresado más rápidamente a causa de la conciencia de la escasez de reservas y de la crisis petrolera de los últimos años.

c) Contaminación. La contaminación es, en realidad, un fenómeno producido por diversas causas, entre otras, el mal uso de los recursos naturales o la falta de servicios en los asentamientos humanos. Bien podría, pues, tratarse la materia al examinar estas áreas. Se ha preferido, sin embargo, no apartarse de la clasificación que, en líneas generales, ha sido considerada aceptable por los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas y por expertos gubernamentales de la región.

El hecho de que la población de América Latina haya pasado a ser predominantemente urbana y de que existan en la región cerca de 20 ciudades de más de 1 millón de habitantes ha hecho que la atención de los gobiernos y de la opinión pública se haya centrado en los problemas de la contaminación urbana, el principal de los cuales es la contaminación biológica causada por precarias condiciones habitacionales, insuficiencia de alcantarillado y agua potable y falta de tratamiento de las aguas servidas y de basuras, que afectan gravemente la salud de grandes masas de la población, sobre todo la que vive en los cinturones de miseria que predominan en las grandes ciudades.

La responsabilidad en esta materia ha correspondido tradicionalmente en América Latina a los Ministerios de Salud y a las Municipalidades que aplican Códigos de Salud o Sanitarios y Leyes y Reglamentos que regulan tales aspectos. A pesar de todo ello, este tipo de contaminación - que con razón se ha llamado "polución de la pobreza" -

/continúa con

continúa con caracteres dramáticos en prácticamente todos los países de la región.

La causa es el rápido y descontrolado proceso de urbanización y de algunas formas que éste ha presentado en especial la formación de nuevos barrios residenciales para personas de altos recursos en zonas alejadas del centro de las ciudades, a las que el Estado y las municipalidades proporcionan todos los servicios de una ciudad moderna.

Naturalmente, las medidas que se requerirían para corregir esta situación son múltiples y complejas y no pueden considerarse al margen de una política general de asentamientos humanos que, a su vez, está directamente relacionada con la política general de ordenación del territorio y, en último término, con el estilo de desarrollo.

Otro aspecto de la contaminación urbana en América Latina lo constituyen las emanaciones provenientes de las industrias y de los vehículos automotores y el ruido, que han adquirido caracteres alarmantes en grandes metrópolis como México, D.F., Río de Janeiro, San Paulo y Santiago.

La acción para solucionar este problema ha sido, en general, poco efectiva y llevada a cabo a escala no proporcional a su gravedad. Al igual que en el caso anterior la verdadera solución sólo puede alcanzarse con una política general de asentamientos humanos.

Menos atención ha merecido la contaminación de la población rural, que si bien es cierto es ahora minoritaria sigue siendo numerosa y con escasos ingresos. Ella sufre principalmente por habitación inadecuada y falta de condiciones higiénicas.

Cabría también mencionar la contaminación de las aguas interiores y de los mares. Ella, deriva de las aguas servidas de las ciudades y de los desechos industriales. Los efectos perniciosos recaen en los habitantes de las zonas costeras y en la fauna y la flora de los mares, lagos y ríos.

Generalmente se hace hincapié sólo en los efectos negativos de los desechos sólidos y líquidos de las industrias y se habla poco de su aprovechamiento, que se realiza en la región únicamente sólo a escala muy reducida.

/d) Uso de

d) Uso de la tierra. El uso de la tierra puede ser considerado de dos maneras. En una, empleada generalmente por el PNUMA, la tierra comprende el ambiente físico, incluido el clima, el relieve, los suelos, la hidrología y la vegetación, en la medida en que éstos influyen en el potencial uso de la misma.

En los programas medioambientales se ha puesto el acento en el problema de la degradación de los suelos que va desde el deterioro a la pérdida total de su capacidad productiva para usos actuales o futuros, y que es causada, principalmente, por la erosión, la salinización y la degradación química.

Este deterioro reviste caracteres de gravedad. Según cálculos de la CEPAL, en Colombia se perdieron, debido a la erosión, 426 millones de toneladas de tierra fertil por año (equivalente a la desaparición del suelo de un espesor de 30 cm. en 160.000 há); en Chile, 62% de la superficie agrícola forestal total, es decir el 25% del territorio, tiene problemas de erosión. De los 19 millones de hectáreas en esta situación, 4 millones pueden considerarse afectadas; en México la erosión ha perjudicado a más de 100 millones de hectáreas de suelos y se estima que anualmente se destruyen o inutilizan entre 150.000 y 200.000 hectáreas. En Venezuela la superficie afectada por la erosión se estima en 12 469 700 hectáreas. Baste estos ejemplos para apreciar la magnitud del problema. 1/

La otra manera de ver el problema de la tierra se confunde con la ocupación del espacio. Se trata de alcanzar la óptima utilización del recurso tierra teniendo en cuenta los efectos económicos, sociales y ecológicos de sus diferentes usos alternativos.

La competencia por la utilización de la tierra se presenta en primer lugar entre los diferentes subsectores del sector silvoagropecuario y, a este respecto, hay ejemplos numerosos en la región de la destrucción de bosques en terrenos especialmente aptos para este

---

1/ CEPAL, El medio ambiente en América Latina, op. cit.

/cultivo, para

cultivo, para ser destinados a explotaciones agropecuarias que destruyen en corto tiempo la productividad del suelo y, además, se presentan casos de subutilización de suelos que son aptos para agricultura pero que se destinan a plantaciones forestales.

Hay también competencia entre los terrenos dedicados a fines silvoagropecuarios y los destinados a urbanización. La enorme presión de las poblaciones que tienden a concentrarse en las grandes ciudades ha ocasionado la ocupación de vastas extensiones de tierra fértiles sustrayéndolas de la producción agropecuaria, a menudo con efectos negativos en el abastecimiento de alimentos de los centros urbanos.

Estos hechos exigen planificar el uso de la tierra y, sin embargo, en los planes de desarrollo examinados no se hace referencia explícita sobre la materia aunque puede afirmarse que se le toma indirectamente en consideración al hablarse de la organización del espacio físico, la diversificación y especialización regional del desarrollo agropecuario y otras expresiones similares que aparecen mencionadas en varios planes, como uno de los objetivos que se trata de alcanzar.

Puede decirse, también, que la materia tiene estrecha relación con la conservación de los recursos naturales renovables y que ésta aparece mencionada frecuentemente en los planes. Asimismo, puede observarse que gran parte de la problemática de la ocupación de la tierra podría ser tratada dentro del área de los asentamientos humanos. Por este motivo se ha puesto en duda su consideración como un área separada.

e) Asentamientos humanos. Los asentamientos humanos constituyen otro buen ejemplo de una forma nueva de ver antiguos problemas y de estudiarlos desde una perspectiva más amplia.

El término mismo, en la acepción que se le dió en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano y posteriormente en la Conferencia de Vancouver de 1976 sobre Asentamientos Humanos, es de uso muy reciente en los países de habla hispana y puede decirse que ha sido

/aceptado solamente

aceptado solamente después de esta última Conferencia y casi exclusivamente en el plano académico. 1/

Los países de América Latina tuvieron una activa participación tanto en los preparativos como en el desarrollo de la citada Conferencia. Posteriormente, han celebrado diversas reuniones para estudiar la mejor forma de poner en práctica las recomendaciones aprobadas en Vancouver y establecer una cooperación regional sobre la materia.

En noviembre de 1979 tuvo lugar en México la Conferencia Latinoamericana sobre Asentamientos Humanos, convocada por la CEPAL en cumplimiento a un mandato que recibiera de sus gobiernos miembros.

1/ Eduardo Neira define el concepto en esta forma: "Asentamiento Humano es la acción de ocupar, organizar, acondicionar y utilizar el espacio para adecuarlo a las necesidades humanas. Los Asentamientos Humanos serán, por lo tanto, la resultante del proceso de asentamiento. El término se refiere así, básicamente, a la base material del medio ambiente construido. El hábitat vendría a ser el medio en el cual viven los diferentes grupos sociales que componen los asentamientos, porque éstos estarían integrados por una variedad de habitats". Guillermo Geisse en Los asentamientos humanos en América Latina, escribe: "El concepto de asentamientos humanos es más inclusive que el de Ciudad. No impone mínimos de tamaño poblacional ni atributos de autonomía política o administrativa. Tampoco reclama para sí un 'modo de vida' propio, diferente del modo de vida rural. En efecto, a juzgar por los usos que se da al término en la literatura especializada, en él se incluye a todos los sub-conjuntos espaciales de población y todas las posibles relaciones entre ellos. La unidad mínima es la vivienda unifamiliar del productor, residiendo en su explotación agropecuaria o en la explotación a la que está ligado por relaciones salariales. El límite máximo es la región metropolitana (Habitat 1976, CEPAL Habitat 1978). Con ello se supera la distinción arbitraria y dicotómica entre urbano y rural y sus supuestas equivalencias moderno-tradicional, desarrollo-subdesarrollo. Lo cual no deja de ser un pequeño avance".

/En ella,

En ella, los gobiernos proclamaron que el asentamiento humano constituía un campo de acción prioritaria para el desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe.

Todas estas manifestaciones oficiales no se han traducido en sus planes de desarrollo o en la creación de instituciones encargadas de llevar a cabo políticas sobre la materia, por lo menos con el nombre de asentamientos humanos y con la amplitud señalada para este concepto.

México constituye una notable excepción al promulgar, en el mismo año 1976, una Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo es el de fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblaciones, así como definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El propósito final del texto es mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural.

A fin de apreciar el alcance de esta legislación y el carácter globalista de sus disposiciones, vale la pena transcribir las finalidades específicas que ella contempla:

> "1. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; 2. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del desarrollo urbano; 3. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional; 4. La adecuada interrelación socio-económica de las ciudades en el sistema nacional; 5. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y de descanso; 6. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; 7. La descongestión de las grandes urbes; 8. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad; 9. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; 10. La regulación del

/mercado de

mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a la vivienda popular y 11. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

El mecanismo previsto por la ley para llevar a cabo esta ordenación y regulación de los asentamientos humanos es la planificación, que debe expresarse en un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en los planes estatales y municipales urbanos y en los planes de ordenación de las zonas conurbadas.

La razón para que los otros países no hayan aún incorporado los asentamientos humanos como un área con la categoría que se le ha dado en las reuniones internacionales puede obedecer a diversos motivos. Entre ellos, seguramente, a que no ha transcurrido suficiente tiempo desde que el concepto mismo fuera introducido en la región y en muchos países se le considera aún como sinónimo de política de vivienda a lo más adicionada a la planificación urbana.

3. Percepción e intentos de enfoques más generales

a) Percepción. Como se dijo, las acciones en el campo ambiental estuvieron influenciadas por la idea de medio ambiente predominante en los países más industrializados. América Latina no fue una excepción al respecto.

La primera vez que los miembros de la CEPAL se reunieron para tratar en conjunto de la materia fue el Seminario organizado por este Organismo conjuntamente con la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en preparación de la Conferencia de Estocolmo. 1/ La referida influencia aparece claramente en el acento que se puso en dicha Conferencia en los problemas del medio ambiente humano que aparece ya en el título mismo del Seminario, y a través de sus deliberaciones en las que se destaca la contaminación en sus diversas formas y la pérdida de potencial de recursos naturales

1/ Ver Informe del Seminario Regional Latinoamericano sobre los problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo, México D.F., 6 a 11 de septiembre de 1971. Doc. ST.ECLA/Conf.40/L.5. Rev. 1.

/renovables tales

renovables tales como el agua, el suelo, la flora y la fauna, como los grandes problemas ambientales.

Sin embargo, los participantes dejaron expresa constancia de que existía "una diferencia primordial entre los problemas ambientales de la región y los de los países más desarrollados, lo que obliga a un enfoque básicamente diferente" y que " los principales problemas ambientales en América Latina son reflejo de sus condiciones de región en desarrollo y la importancia de los mismos varía con las características ecológicas y geográficas y el estado de desarrollo de cada país". De estas dos premisas derivaron la conclusión de que un requisito indispensable para resolver los problemas ambientales en la región era mantener un proceso de desarrollo acelerado, reconociendo expresamente la necesidad de incorporar las consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo.

Como puede apreciarse, el énfasis está en los problemas ambientales y tanto en las deliberaciones del Seminario como en sus conclusiones aparece patente el temor de que los grandes países industrializados estuvieran tratando de imponer una acción internacional para resolver problemas que les atañían preponderantemente a ellos. Por un lado, aplicar los mismos remedios en las regiones de menor desarrollo podría traer un freno al desarrollo mismo, en circunstancias de que éste constituía la meta más importante de los países de América Latina y el Caribe. Por otro, se temía que la cooperación internacional en esta materia constituyera una maniobra que distrajera la necesaria ayuda para el desarrollo.

A este respecto es interesante destacar que el seminario sugirió "fijar objetivos para la calidad del medio compatibles con cada etapa del desarrollo, utilizando en la medida necesaria la capacidad del medio para asimilar los contaminantes" y dejó constancia de que "la preocupación por el medio ambiente en los países industrializados no podría ni debería desvirtuar el compromiso que tienen con la comunidad mundial, ante la enorme tarea que representa el desarrollo de las regiones menos favorecidas del mundo".

/La Conferencia

La Conferencia de Estocolmo, la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las numerosas reuniones internacionales sobre materias ambientales en las que han participado activamente representantes latinoamericanos, y los debates internos en los países de la región, por una parte y, por la otra, la clara distinción entre crecimiento económico y desarrollo que se ha venido imponiendo en los últimos años, ha traído cambios fundamentales en el concepto mismo de medio ambiente y en sus relaciones con el desarrollo.

Esta evolución puede apreciarse en la reunión de trabajo latinoamericana, preparatoria al IV Período del Consejo de Administración del PNUMA y a la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1/ donde, entre otras conclusiones, se aprobaron las siguientes:

i) "Toda estrategia de desarrollo debe contribuir a elevar la calidad de la vida, por lo que no debería existir contradicción entre desarrollo y medio ambiente. Los aspectos ambientales influyen, por otra parte, en las diferentes alternativas y opiniones y en las diversas combinaciones de factores que confluyen al proceso de desarrollo. La dimensión ambiental debe constituir una variable esencial en la planificación integral del desarrollo".

ii) "El ordenamiento ambiental es el instrumento fundamental para la preservación del medio ambiente. No puede estar desligado, por lo tanto, de los esfuerzos para proporcionar empleo, vivienda, salud, educación y recreación de la población".

iii) "El uso de los recursos debe ser racional. Para ello se requieren nuevos criterios de políticas y técnicas de evaluación de programas y proyectos que aseguren un enfoque más social y humano, donde el medio ambiente y los recursos jueguen un papel importante para garantizar que su uso sea más equitativo y eficiente".

1/ Informe de la Reunión de Trabajo Latinoamericano Preparatoria al IV Consejo de Administración del PNUMA y a la Conferencia Habitat, Caracas, Doc. UNEP/L.A./76/4, marzo 1976.

/La evolución

La evolución del concepto de medio ambiente, dándosele un significado más amplio y positivo en reemplazo del primitivo, ha llevado a un enfoque de la gestión ambiental que tiene la gran ventaja de vincular directamente el medio ambiente con el desarrollo.

A pesar de esta nueva percepción, no puede afirmarse que ella se haya expresado con la necesaria amplitud en las políticas y planes de desarrollo.

No es posible determinar con exactitud hasta qué punto la dimensión ambiental ha sido introducida en los planes de desarrollo. Lo expuesto en la primera parte de este Capítulo puede considerarse una aproximación que puede dar una idea general, pero que no pretende ser un análisis exhaustivo.

El Cuadro 1 muestra que un número importante de los países cuyos planes han sido examinados incluye, por lo menos, a tres áreas de las consideradas provisionalmente por UNSU y PNUMA como integrantes del medio ambiente. Dos de ellas, recursos naturales y contaminación, reflejan el hecho de que predomina aún en la región el concepto de que el medio ambiente está constituido por ambas áreas, conjunta o separadamente, con exclusión de otras. La energía es incluida como un sector y generalmente se menciona a una o dos fuentes energéticas, primordialmente hidro y termoeléctrica. La mención de otras fuentes es escasa.

Hay que recordar que la mención de recursos naturales es, en la mayoría de los casos, muy general o referida a uno o más sectores dentro del área. En el caso de la contaminación, la mención que hacen los planes se refiere en general a la urbana, muchas veces vinculada a saneamiento ambiental dentro del sector salud.

Conviene también destacar que el hecho de que no se incluyan referencias a "uso de la tierra" y a "asentamientos humanos", no quiere decir que estas materias no hayan sido tomadas en cuenta. Se les ha considerado aunque en forma parcial dentro de sectores tales como planificación regional, ordenación del territorio, urbanización y vivienda para mencionar sólo alguna de ellas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

REFERENCIAS EXPLICITAS A AREAS AMBIENTALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO

País	Energía	Recursos Naturales	Uso de la tierra	Contaminación	Asentamientos humanos
Bolivia	x	x			
Brasil	x			x	
Colombia	x	x		x	
Costa Rica		x		x	
Cuba	x	x		x	
Chile	x	x		x	
Ecuador	x	x		x	
El Salvador	x	x		x	
Guatemala	x	x		x	
Haití		x			
Honduras	x	x			
Jamaica	x	x		x	
Nicaragua	x	x			
Panamá	x	x		x	
Paraguay	x	x			
Perú	x	x		x	
Rep.Dominicana		x		x	
Uruguay				x	
Venezuela	x	x		x	

/Como un

Como un antecedente para comprender mejor la percepción que se tiene en la región de la problemática ambiental y las consecuencias que de ella se derivan para su tratamiento en los planes de desarrollo, parece interesante analizar la estructura institucional en materia ambiental. 1/

Según una clasificación los países de América Latina podrían dividirse en tres grupos:

i) Países en los que el medio ambiente es tratado como un sector al que le corresponde principalmente controlar los niveles de calidad de ciertos elementos ambientales (aire, agua, recursos escénicos, y de flora y fauna), otorgar autorizaciones y proponer criterios de localización de actividades en función de sus impactos potenciales al ambiente, manejar algunos recursos naturales renovables, como agua, bosques e hidrobiológicos, y desarrollar las correspondientes actividades de información, educación y cooperación internacional. En algunos casos, a estas funciones se añade el planteamiento general de la organización especial del desarrollo;

ii) Países que incorporan consideraciones ambientales relevantes en la actual estructura institucional tal como ella se presenta, tanto en los niveles nacionales (globales y sectoriales) como en los regionales y locales. En esta opción resulta más importante establecer vinculaciones orgánicas entre distintos sectores y entre éstos y las agencias tradicionalmente dedicadas al manejo de los recursos naturales, la energía, la infraestructura y el desarrollo habitacional y urbano.

iii) Países que optan por una posición intermedia entre las dos anteriores, que se traduce generalmente en un reforzamiento de las instituciones tradicionalmente vinculadas al manejo de los recursos

---

1/ Se sigue la clasificación a que se llegó en el Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente auspiciado por CEPAL y UNSU - 7 al 11 de abril de 1980. Con participación de expertos gubernamentales de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

/naturales y

naturales y de los asentamientos humanos, a los cuales se asigna la mayor responsabilidad en el manejo del ambiente y en las instancias de coordinación intersectorial.

b) Intentos de enfoques de carácter más general. Como se ha explicado, la dimensión ambiental no ha sido incorporada a nivel global en los planes de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, ni podría haberlo sido, dado el estado actual del conocimiento de las técnicas para lograrlo.

Se ha visto, también, que el enfoque ambiental ha comenzado a penetrar en determinadas áreas, sin que represente una verdadera solución para alcanzar la meta de lograr que la visión del desarrollo se vea enriquecida con esta nueva dimensión ya que, en ningún caso, ello puede obtenerse con una simple agregación de las diferentes áreas por su estrecha interdependencia.

Por este motivo, es importante tratar de buscar intentos de enfoques más generales, teniendo presente que las consideraciones ambientales no son siempre explícitas ni denominadas como tales. Para ello sería necesario un estudio detenido que permitiera comparar los cambios en las orientaciones y en las acciones de los planes y políticas de desarrollo en los últimos diez años para percibir realmente sus alcances. Puede ocurrir que una política formulada explícitamente como ambiental no se haya traducido aún en acciones concretas y, también, que acciones que se están llevando a cabo con una profunda y positiva transformación en las relaciones sociedad/ambiente no hayan sido denominadas políticas ambientales.

Un análisis ligero de estos intentos muestra que ellos varían de país a país en el enfoque, en el énfasis y en sus implicaciones institucionales; variación que refleja más la forma como se percibe la denominada problemática ambiental que las diferencias que necesariamente existen en las orientaciones generales del desarrollo económico y social.

/Entre los

Entre los casos de enfoques más generales debe destacarse el de Venezuela donde se ha creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con amplias facultades para la protección de los recursos renovables y un énfasis en nuevas formas de aprovechamiento de recursos forestales y de agua y en la prevención de la contaminación, especialmente a nivel de proyectos específicos. Asume también dicho Ministerio la responsabilidad central de las políticas de ordenación del territorio.

En el cumplimiento de sus tareas, ha preparado un proyecto de Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente que constituye un ensayo de sumo interés que tendría que insertarse en el Plan de la Nación. Los propios autores del proyecto señalan en su texto la necesidad de "una concertación a fondo y permanente" con los organismos involucrados en la planificación nacional.1/

El enfoque adoptado en el Perú podría calificarse como un inicio de la integración generalizada de la dimensión ambiental en diferentes niveles de planificación global, sectorial y regional. El énfasis en este caso está en la búsqueda de nuevas y mejores formas de aprovechamiento de diferentes ecosistemas y recursos, lo cual se traduce especialmente en reorientaciones de política en los sectores productivos en los temas tradicionalmente más vinculados a la organización del espacio y en la acción sobre regiones como la Amazonía y la Sierra Norte. Ello no implica modificaciones institucionales.

Argentina podría también mencionarse como ensayando un enfoque más general, a través de la Subsecretaría de Ordenación Ambiental del Ministerio de Economía, que si bien tiene actualmente facultades limitadas, está desarrollando una acción amplia en diversas áreas ambientales con una visión de conjunto, y en cooperación con las autoridades provinciales.

1/ República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Documento preliminar para la elaboración del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. Borrador para estudio, Caracas.

/A iniciativa

A iniciativa de esta Subsecretaría se encuentra en estudio un Proyecto de Ley Básica de Ordenamiento Ambiental Nacional la que, según se expresa en sus consideraciones, intenta establecer la base normativa de los principios, objetivos e instrumentos de un sistema jurídico-institucional coherente e integrador de los distintos aspectos, sectores y jurisdicciones que deben ser tomados en cuenta y participar en el ordenamiento ambiental del país.

Indicaciones de una visión amplia del medio ambiente han comenzado a aparecer en textos constitucionales y en leyes o proyectos de leyes sobre la materia. Descontando el peligro de sobreestimar las disposiciones legales y reglamentarias que a menudo no se traducen en políticas efectivas y medidas concretas, parece importante destacarlas, como señales de una percepción que comienza a ganar terreno.

Colombia ha sido el primer país de la región que ha promulgado un Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que, en realidad, legisla principalmente sobre los recursos naturales renovables, no considerando los no renovables y otros aspectos importantes del medio ambiente. Su aplicación práctica ha sido de escasos resultados.

Un reciente estudio 1/ cita, entre varios casos de medidas jurídicas, el artículo 110 de la Constitución de Panamá de 1972 que prescribe que "es deber fundamental del Estado velar por la conservación de las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el desequilibrio de los ecosistemas, en armonía con el desarrollo económico y social". La nueva Constitución del Perú, aprobada por la Asamblea Constituyente en 1979, contiene disposiciones similares. Lo mismo sucede con los proyectos de ley sobre la materia, preparados con la asesoría del PNUMA, en Guatemala y la República Dominicana.

1/ Raúl Brañes Ballesteros, La legislación ambiental en América Latina: Visión comparativa, México, 1979.

/En particular

En particular debería verse los aspectos operativos de estas contribuciones, los temas, las acciones, los métodos que más interés pueden despertar en el conjunto de América Latina, sobre todo en la forma como cada una de las áreas de gestión ambiental es tratada por los planificadores.

Un caso especial presentan los países del Caribe, que tienen una percepción diferente del medio ambiente y de sus problemas. A este respecto cabe destacar que la acción ambiental se está realizando no sólo en el plano nacional, sino a través de la cooperación entre los países de la subregión. Para ello han contado con un importante impulso proveniente de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas . 1/

De esta aproximación se desprenden posibilidades significativas de enriquecimiento de las orientaciones y acciones de desarrollo de estos países, como asimismo aportes metodológicos importantes para el resto de América Latina, dada la extraordinaria sensibilidad que los factores físicos y su manejo tienen en el desarrollo del Caribe.

Cabe destacar entre esos factores, la propia condición insular de dichos países, su reducida extensión, su elevada densidad demográfica relativa, la intensiva utilización turística de sus costas y otros que plantean desafíos muy grandes en lo que a manejo del espacio se refiere, así como también una revisión, en algunos casos radical, de los patrones vigentes de asentamiento, de transporte, de infraestructura, de localización de actividades productivas, etc., que son determinantes de su manejo.

1/ Ver, CEPAL-PNUMA, Development and Environment in the Wider Caribbean Region: A Synthesis, E/CEPAL/PROY.3/L.INF.3, octubre de 1979, y el Draft Action Plan for the Caribbean Environment Programme, preparado para la Reunión de Expertos celebrada en Venezuela entre el 28 de enero y el 12 de febrero de 1980. También: Proceedings of the Conference on Environmental Management and Economic Growth in the Smaller Caribbean Islands; Wildey, St. Michael, Barbados, septiembre 17 al 21 de 1979, E/CEPAL/PROY.3/L. INF.17.

/Igualmente, en

Igualmente, en el campo de la gestión de los recursos hídricos, energéticos, bióticos y mineros, y en la preservación de áreas naturales de interés cultural y recreativo, puede afirmarse que la limitada dotación cuantitativa de estos recursos en las áreas insulares induce a desarrollar una mayor capacidad de aprovechamiento y un manejo más refinado de las diferencias, las interdependencias y las complementariedades cualitativas y, también, conduce a utilizar criterios de compatibilización de usos y cambios de usos del suelo cada vez más elaborados y eficaces. Se añade a estos imperativos la necesidad de estos países de desarrollar sistemas de aprovechamiento en común del mar que comparten, cuya extensión contrasta con su limitada extensión terrestre, y a la vez, recuerda la importancia de la tarea del dominio del mar y las zonas litorales para América Latina en su conjunto.

4. Conclusiones

Se abre paso lentamente en los países de la región un concepto de medio ambiente como una dimensión global, dentro de la cual se condicionan los procesos naturales con los económicos y sociales. Asimismo, se considera que la ambiental es una variable indispensable para alcanzar el desarrollo en toda su integridad.

Las técnicas para incorporar esta dimensión en los planes de desarrollo se encuentran en una etapa inicial y requieren una gran labor de investigación. Por eso, es comprensible que ella no aparezca en forma explícita en los planes de desarrollo.

Pese a ello, no puede decirse que las consideraciones ambientales hayan sido ignoradas en las políticas y planes de desarrollo. Han sido tomadas en consideración en algunas áreas (energía, recursos naturales, uso de la tierra, contaminación y asentamientos humanos) aunque en forma puntual, sin un enfoque global relacionado con el desarrollo.

/Esta perspectiva

Esta perspectiva por áreas significa un progreso en la búsqueda de la mejor forma de introducir la dimensión ambiental en dichos planes y políticas pero es insuficiente. La meta a que debe aspirarse es la incorporación de esta dimensión al nivel global.

Mientras ello no se logre, es necesario avanzar en su inserción en el plano de áreas, sobre todo en aquéllas más vitales para el desarrollo o que presentan problemas que requieren más pronta solución.

La planificación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, requiere un tratamiento más amplio del que predomina en los países de la región, con el fin de alcanzar una explotación más racional que considere también la preservación, el mantenimiento y la utilización sostenida de dichos recursos para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población.

En lo que respecta a los recursos naturales renovables, parece indispensable un mejor conocimiento de los ecosistemas de la región. Como estos trascienden los límites de los países, su estudio puede ser materia de cooperación internacional.

En el campo de la energía, tanto la situación actual, como las perspectivas para el futuro obligan a una planificación general a fin de llegar a una utilización más racional de las fuentes de energía tradicionales y continuar en forma sistemática los esfuerzos para encontrar y desarrollar nuevas fuentes.

La planificación de las acciones para combatir la contaminación no debería considerarse solamente en forma aislada, sino conjuntamente con toda la gran problemática de la ocupación del espacio y de los asentamientos humanos.

Dado el hecho señalado de la estrecha y compleja interrelación de todas las áreas consideradas, podría pensarse en que algún organismo coordine las diferentes áreas, sea perfeccionando los actualmente existentes, sea creándolos donde no existen.

Los organismos internacionales en general, y en particular CEPAL-ILPES podrían cooperar en la búsqueda de la mejor forma de

/incorporar la

incorporar la dimensión ambiental en los planes de desarrollo, no sólo por medio de investigaciones teóricas sino mediante el estudio en diversos intentos que se han venido realizando en este sentido en diversos países de la región.

C. LAS POLITICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Consideraciones preliminares

La progresiva preocupación de los países desarrollados por conocer el fenómeno científico tecnológico y su vinculación con el proceso de crecimiento se ha reflejado también en los países en desarrollo. El interés del mundo industrializado apunta tanto al estudio de la ciencia y tecnología como una variable subordinada a los grandes objetivos del desarrollo, como también a la consideración de ésta como un fin en sí misma, como motor y detonador del crecimiento económico. Este esfuerzo ha motivado un reconocimiento universal de la importancia de la innovación científico-tecnológica como prerrequisito del desarrollo. El proceso de innovación no es universal ni uniforme, sino que se encuentra concentrado en pocos países. En ellos, la innovación es parte inseparable del modelo de organización social, de su disponibilidad de factores productivos, de su grado de equilibrio de poder en el contexto mundial y de su proceso histórico de acumulación. Para todos los países en desarrollo, sin embargo, la innovación científico-tecnológica es un factor exógeno que altera positiva o negativamente, pero con gran fuerza, los precarios equilibrios alcanzados históricamente. El tipo de alteraciones producidas parecerían ser, en términos relativos, mucho más violentas que en su lugar de origen.

Como ya se ha señalado, estos países enfrentan el desafío de lograr una adecuada inserción en la economía mundial. Este desafío se da en un momento caracterizado, entre otras cosas, por la existencia de un acervo mundial de acumulación de conocimientos científico-tecnológicos sin precedentes y cuando se enfrenta la gran tentación de imitar en lugar de crear y se aprecian grandes carencias en ciencia y tecnología, especialmente en lo relativo al manejo creativo de los sistemas naturales.

A su vez, surgen nuevas formas de producción y de articulación mundial. En ese marco, el proceso de toma de decisiones rebasa

/fronteras de

fronteras de los estados nacionales. La incontenible pujanza de la innovación tecnológica sigue cauces incontrolables por las políticas tradicionales de conducción del desarrollo. A ello se le debe sumar la debilidad y desarticulación del esfuerzo científico-tecnológico de la región.

La importancia de este problema ha hecho reaccionar positivamente a gobiernos e instituciones ligadas al desarrollo de la región, realizándose importantes esfuerzos durante la última década. Si bien ellos han servido para comenzar a conocer en mejor forma el fenómeno científico-tecnológico, se está lejos de manejarlo con propiedad. Las interrogantes por resolver y las tareas por realizar son enormes. Se puede decir que la década del setenta ha sido el período inicial de una reflexión necesaria que permitirá, en esta nueva década, reasignar recursos y perfeccionar los sistemas de conducción del fenómeno científico-tecnológico, para enfrentar exitosamente el desafío de integración adecuada y madura a la comunidad mundial y superar las actuales formas de articulación dependiente.

Como era dable esperar, el esfuerzo de racionalidad científica y tecnológica se ha producido con mayor vigor en los países más fuertes de la región y en aquéllos de tamaño medio que cuentan con sistemas de planificación más maduros. Ellos están en mejor posición de negociación con el mundo desarrollado y poseen también mayores recursos para emprender un esfuerzo científico-tecnológico propio. Esta situación le plantea un gran desafío a los países más pequeños y les exige renovar los esfuerzos de integración y las acciones de cooperación horizontal.

El esfuerzo regional, con grandes diferencias entre países, ha estado fundamentalmente orientado al problema de la transferencia de tecnología desde los países desarrollados; y en menor grado a la creación de algunos puntos focales de generación de tecnología propia. Mucho menos se ha hecho en el importante fenómeno de transferencia de tecnología interna y horizontal entre países de la región. Hay que señalar también que todo este esfuerzo tiene un fuerte sesgo industrial.

/Aún cuando

Aun cuando es posible detectar esfuerzos serios en algunos sistemas de planificación, la mayoría tienen un alto contenido formal. Esto, en parte, se explica por el precario conocimiento existente del fenómeno de la innovación tecnológica en las condiciones de este tipo de países, la poca experiencia en el diseño de políticas científico-tecnológicas y el largo plazo necesario para tener una evaluación de los resultados.

El desafío que la ciencia y tecnología presentan al desarrollo se traduce en nuevas interrogantes para los sistemas de planificación. Por ejemplo, ¿en qué momento del proceso de toma de decisiones aparece el fenómeno ciencia y tecnología? ¿Con qué horizonte es necesario trabajar? ¿Son aptos los sistemas y técnicas de planificación actualmente vigentes para el tratamiento adecuado de ese fenómeno? ¿Cómo se vincula la planificación a las otras instituciones del desarrollo científico-tecnológico?

Las respuestas a éstas y otras interrogantes sólo podrán conseguirse con un esfuerzo sistemático de investigación futuro. Esfuerzo que ha sido iniciado, entre otros, por el ILPES. 1/ Sin embargo, conviene adelantar algunas ideas sobre la dirección que debe tener este esfuerzo. Primero, se debe tratar de resolver creativamente la ecuación calidad de vida-disponibilidad de recursos-inserción en el mundo desarrollado y su contrapartida interacción entre sistemas sociales, sistemas naturales y sistemas construidos. Luego se ha de replantear y fortalecer la prospectiva de largo plazo. Seguidamente se debieran revisar los métodos de formulación y evaluación de proyectos en uso poniendo gran énfasis en la fase de gestación y diseño. Y, finalmente, es necesario concentrar el esfuerzo planificador en algunas "áreas problema", definitorias del proceso de desarrollo, tratándolas en profundidad, en lugar de aumentar la diversificación.

1/ Véase al respecto ILPES, Planificación y Ciencia y Tecnología, documento presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Oficinas de Planificación de América Latina, 1980.

/1. Avances

1. Avances en la incorporación de las variables científico-tecnológicas en los procesos de planificación

Durante la década del setenta la preocupación por el papel de la ciencia y tecnología ha motivado la creación de una red de mecanismos institucionales de generación y coordinación de los avances científicos y tecnológicos y, en algunos casos, acciones relativas a la forma en que la política económica, social y cultural, puede delimitar la modalidad de incorporación de tecnologías al campo productivo.

Se vive una situación de rápida toma de conciencia por parte de los organismos gubernamentales de planificación, sobre la necesidad de incorporar estas variables en los planes de desarrollo. Para este efecto se han creado en varios países, consejos nacionales de ciencia y tecnología y, en algunos de ellos, el avance ha llegado hasta la creación de redes de organismos que abarcan todo el proceso de generación de ciencia y tecnología.

Pero la mayoría de los países están recién abordando los aspectos primarios de definición de una política de ciencia y tecnología, siendo pocos los que hoy tienen un aparato institucional operativo que pueda encarar la formulación y puesta en marcha de una política científica y tecnológica integrada a los objetivos del desarrollo económico y social. El carácter de instrumento operativo que la planificación ha alcanzado en algunos países de la región, unido al estado de madurez técnica y al grado de legitimación frente al sistema de decisiones, harían posible incrementar el grado de incorporación de las variables ciencia y tecnología al proceso de planificación en la región. Debido al carácter embrionario de la mayoría de los organismos centrales creados para diseñar las políticas sobre el tema no se ha logrado aún un grado de integración suficiente entre la institucionalidad de la planificación y la de la ciencia y la tecnología, que permita al sistema de decisiones contar con una visión completa e integrada.

/2. Ciencia

2. Ciencia y Tecnología en los Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo

Conviene distinguir entre países con estructuras centralizadas en la planificación del sector Ciencia y Tecnología y países con estructuras descentralizadas y planes indicativos. En la primera de estas categorías están, entre otros, Brasil, Guatemala, Jamaica, Venezuela y México y en la segunda categoría, Argentina, Chile y Ecuador.

Los 19 países sobre los que se contaba con información, hacen mención al problema del desarrollo de la Ciencia y Tecnología en sus planes o tienen organismos que descentralizadamente abordan el problema. 1/ Dieciocho países tienen planes nacionales o sectoriales vigentes: la excepción es Argentina. Dieciséis explicitan sistemas de vinculación del sector con el sistema productivo, siendo las excepciones Haití, Panamá y República Dominicana. Catorce han desarrollado organismos especializados en la planificación del sector de Ciencia y Tecnología. Se exceptúan Panamá, Suriname, Uruguay, República Dominicana y Haití. Once tienen sistemas de control al ingreso de tecnologías foráneas e inversiones extranjeras. Ocho poseen planes específicos sobre Ciencia y Tecnología siendo normativos los de Brasil, Colombia, Guatemala, Suriname y Venezuela, e indicativos los de Chile, Ecuador y México. La información al respecto se resume en el Cuadro 1.

Se advierte, que en general, la exposición a nivel de planes y de respuestas a la encuesta sobre el estado de la planificación tiene un carácter fundamentalmente descriptivo y declarativo en cuanto a los objetivos perseguidos, pero no contemplan los mecanismos institucionales y financieros que podrían hacer realidad estas metas. Sólo en tres o cuatro casos se dispone de información respecto a la existencia de una red de organismos ejecutores, coordinadores

---

1/ Los países estudiados fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

/y financieros

y financieros que hacen de los planes en este sector algo más que una expresión de metas deseables. Son los casos del Brasil, Venezuela, México y Guatemala. Hay otros países, como Argentina, Chile y Ecuador, donde la no existencia de planes o el hecho de que éstos sean indicativos impide hacer el alcance anterior debido a que sería necesario conocer mejor la actividad de los organismos descentralizados en el campo científico-tecnológico.

Salvo el caso brasileño, se detecta una falta de planes y estructuras orientadas al desarrollo de tecnologías propias. En la mayoría de los casos, se advierte el desarrollo de una institucionalización de organismos reguladores de la introducción de tecnologías en la región.

En el aspecto de capacitación de expertos y tecnólogos se advierte una gran preocupación por mejorar las calificaciones existiendo bastantes conexiones entre los planes para el sector empleo y los sectores productivos y tecnológicos. En todos los planes y recomendaciones sobre el sector Ciencia y Tecnología se advierte el deseo de crear y usar tecnologías acordes con los recursos disponibles y con las necesidades de expansión del empleo. Asimismo se advierte una tendencia a lograr un desarrollo autónomo de relaciones equitativas con los grandes centros productores de Ciencia y Tecnología. Este último aspecto está completamente desarrollado en el II Plan Básico para el Desarrollo Científico y Tecnológico del Brasil. El resto de los planes consultados son más imprecisos en cuanto a las formas en que los Estados negociarán la transferencia de tecnología con las empresas transnacionales instaladas en el área, y la incidencia de estas políticas sobre la balanza de pagos. Se advierte más desarrollo en todo el proceso de transferencia de regalías por concepto del uso de patentes y marcas extranjeras.

En la mayoría de los planes se hace mención a la necesidad de desarrollar capacidades en ciencias básicas como un requisito para desarrollar sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología.

/3. Algunas

3. Algunas líneas de acción para los mecanismos de desarrollo científico y tecnológico

Adelantando algunas de las proposiciones que se hacen en el documento sobre "Planificación y Ciencia y Tecnología" se señalan objetivos que permiten definir las principales líneas de acción para los organismos encargados del desarrollo científico y tecnológico:

- Planificación de las variables ciencia y tecnología a largo, mediano y corto plazo, adecuándola a los horizontes de planificación.
- Desarrollo de la capacidad de adoptar y discriminar la introducción de tecnologías externas.
- Desarrollo de una buena comunicación de la información tecnológica con los sectores productivos.
- Política de asignación de recursos financieros para investigación y difusión.
- Coordinación de los esfuerzos hechos por los distintos organismos públicos, privados y ministerios.
- Estímulo al uso de tecnologías apropiadas a la realidad de recursos productivos y humanos de los países.
- Desarrollo de un sistema de evaluación y corrección de políticas y opciones tecnológicas.
- Definir políticas activas tanto en la incorporación y creación de ciencia y tecnología como en la detección de las áreas prioritarias de problemas.

El objetivo de estas acciones es incrementar la capacidad de crear, absorber, adoptar y desarrollar ciencia y tecnología para el mejor cumplimiento de los objetivos del desarrollo económico y social.

Capítulo I

Anexo I

EL MARCO CONCEPTUAL QUE DEFINE LOS ESTILOS DE PLANIFICACION

El concepto de estilos de planificación pretende dar respuesta a tres tipos de preguntas: ¿Para qué se planifica?, ¿Quién planifica?, y ¿Cómo se planifica?.

La respuesta a las tres preguntas anteriores ordenarán la presentación de este Anexo. Para este efecto, se han elegido algunas variantes de respuestas que evidentemente no incorporan todas las dimensiones existentes. Se entenderá que se planifica fundamentalmente para implementar un proyecto nacional de desarrollo 1/ y que lo hacen aquellos agentes políticos, económicos y/o sociales que tienen un mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. Por último, el cómo se planifica se explicará fundamentalmente por la relación que el órgano de planificación establece con el sistema general donde éste se inserta.

1/ El concepto de "proyectos nacionales de desarrollo" se asemeja en gran medida al de "estilos de desarrollo" formulado, por Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe. Se ha preferido usar el primer término para obviar la larga discusión respecto a los elementos que definen un estilo de desarrollo y para enfatizar el carácter de proyecto o "estilo preferido". En la literatura sobre estilos de desarrollo se ha adoptado que la estructura o estilo prevaleciente es, en parte, resultado de estilos anteriores. Los proyectos nacionales pretenden dar cuenta en forma explícita de los elementos centrales del "estilo preferido" ya que esto es lo que define el para qué o quién se planifica. Sobre el concepto de "estilo preferido" véase: United Nations, Report on a Unified Approach to Development and Planning, Preliminary Report of the Secretary General, (E/CN.S/477, 25 October, 1972), p. 19.

/1. Los

1. Los proyectos nacionales de desarrollo. ¿Para qué se planifica?

Existen diversas formas de diferenciar las opciones globales de desarrollo económico y social. El concepto de sistema capitalista versus socialista ha sido uno de los más utilizados; éste, a veces, ha sido complementado por el concepto de estructura que diferencia a los países según sus formas de operación y según su ubicación en el orden económico internacional (industrializado versus en vías de desarrollo). Estas categorías, por su nivel de generalidad, no son muy útiles para analizar el caso latinoamericano pues se reducirían a diferenciar a Cuba del resto de las naciones de la región. Todos los demás países - según los criterios anteriores - podrían ser catalogados como economías mixtas en vías de desarrollo.

Estos países tienen como objetivo común lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, preservando la propiedad privada sobre los medios de producción y el mecanismo de mercado como principal asignador de recursos y, además, aceptando en diversos grados un sector estatal que participe directamente en el proceso productivo. Sin embargo, difieren respecto a la fórmula a utilizar para lograr esos objetivos y, en especial, al papel que le cabe al aparato gubernamental en la sociedad. Estas fórmulas o proyectos nacionales de desarrollo que propugnan los distintos países permitirán establecer diferencias entre ellos.

El concepto de proyecto nacional de desarrollo que será utilizado es definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominantes; los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y el bienestar, y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado y tipo de "apertura" externa.

Cada proyecto nacional puede no estar ubicado en una categoría estrictamente definida, pues se los clasifica según situaciones predominantes pero no excluyentes. En todo caso, para cada uno de estos elementos se pueden distinguir tres tipos o modalidades relativamente definidos.

/a) El

a) El mecanismo de asignación de recursos. Respecto a este elemento se distinguirá entre aquellos que plantean que el mercado puede efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos y, por lo tanto, que el Estado apoya sólo en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano (Mercado con Estado Subsidiario). Aquéllos que plantean que la existencia de mercados libres y eficientes es un requisito para lograr una eficaz asignación de recursos, pero que al Estado le cabe un papel importante en la promoción del crecimiento económico, no pudiéndose, por lo tanto, limitarlo a una actividad puramente subsidiaria (Mercado Corregido). Y, por último, aquéllos que plantean que el Estado debe tener una función reguladora del crecimiento y, por lo tanto, le otorgan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos. (Mercado Regulado).

b) Mecanismos para el logro de objetivos sociales, distribución del ingreso y el bienestar. El tipo de políticas sociales estará fundamentalmente determinado por la relación que se postule entre crecimiento y bienestar. Respecto a esto se pueden distinguir tres tipos fundamentales. El primero plantea una equivalencia entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, prioriza los objetivos de crecimiento; sin embargo, reconoce la necesidad de que el Estado preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Por lo tanto, se reconoce el carácter subsidiario del Estado en esta materia (Política Social Subsidiaria).

La segunda concepción no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento económico y bienestar social y, por lo tanto, define la acción social del gobierno como un objetivo en sí. Por esta razón, el Estado interviene y actúa directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en el bienestar del conjunto de la población y, en particular, de los bolsones de pobreza (Política Social Complementaria).

La tercera concepción no sólo descarta la automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar, sino que, además, plantea la

/necesidad de

necesidad de definir la estrategia de desarrollo en términos de objetivos sociales. Por lo tanto, el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas se subordinan a la consecución de dichos objetivos sociales.

En concreto, esta concepción postula la necesidad de producir ciertas transformaciones en la estructura económica como un requisito para el logro de metas sociales (Objetivos Sociales Preeminentes).

c) El tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo. Aunque no hay duda de que el conjunto de los países de la región con economías mixtas han abierto, de una manera u otra, sus economías al mercado externo y, además, permitido la penetración del capital extranjero, habría que diferenciar al menos tres tipos de situaciones que son las más comunes.

La primera corresponde a países donde el Estado apoya decididamente la consolidación y creciente entrada del capital extranjero y promueve una apertura casi irrestricta al mercado internacional (Apertura Amplia). La segunda situación está dada por países donde, en determinadas áreas, el Estado regula y condiciona la apertura al exterior y la penetración del capital extranjero (Apertura Regulada). Por último, existen situaciones donde el Estado limita expresamente la acción del capital extranjero, dándole preferencia o exclusividad a la empresa nacional, en determinados rubros considerados como estratégicos para el desarrollo (Apertura Restringida).

d) Tipología de proyectos nacionales de desarrollo. Definidas algunas de las distintas características que pueden existir al interior de cada elemento que defina un proyecto nacional de desarrollo, queda la tarea de clasificar sistemáticamente a estos últimos. A partir de los elementos definidos pueden surgir distintas combinaciones - pueden construirse 27 de éstas - y cada una de ellas constituiría un tipo de proyecto nacional de desarrollo. El Cuadro 1 resume los elementos que conformarían cada uno de estos tipos.

/Cuadro 1

Cuadro 1

ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

		Tipos al interior de cada elemento definitorio de un Proyecto Nacional		
Elementos definitorios del Proyecto Nacional		1	2	3
- Mecanismo predominante de asignación de recursos	A	Mercado con Estado Subsidiario	Mercado Corregido	Mercado Regulado
- Políticas sociales y de bienestar	B	Política Social Subsidiaria	Política Social Complementaria	Objetivos Sociales Preeminentes
- Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	C	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

/De estas

De estas múltiples combinaciones de tipos de proyectos nacionales de desarrollo, se quieren señalar tres que parecen especialmente representativas de la situación en los países de la región.

La primera, que a los efectos de este trabajo se llamará de "mercado libre" se caracteriza por los elementos de la columna 1 en el Cuadro 1. Este plantea que es la empresa privada la que fundamentalmente debe impulsar el proceso de crecimiento. Sin embargo, para que ésta funcione efectivamente, debe existir una suerte de "institucionalidad del mercado" en donde: a) el inversionista privado pueda acumular un excedente que al ser invertido y complementado por el capital extranjero dinamice la economía; b) los mercados puedan efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos; y c) el Estado apoye en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano. El Estado, por lo tanto, tiene la doble función de institucionalizar la existencia de mercados eficientes (de bienes y factores) y desarrollar algunas actividades que presentan un bajo nivel de rentabilidad privada, pero no así en términos sociales, y que se consideran necesarias para lograr el objetivo de crecimiento y equidad. Entre estas actividades se encuentran la inversión en infraestructura, en servicios sociales y en algunas actividades para compensar los desequilibrios sociales (desnutrición, falta de vivienda, malas condiciones de salud, etc.).

El segundo tipo, que se denominará de "mercado reformado" y es representado por la segunda columna del Cuadro 1, plantea que al Estado le corresponde desarrollar una parte importante de la inversión productiva, el manejo de ciertos recursos de significación estratégica nacional, apoyar - al igual que en el caso anterior - el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano y proteger, en alguna medida, al capital nacional de la competencia externa.

Los dos tipos anteriormente mencionados suponen la existencia de una suerte de automaticidad en la relación entre crecimiento económico y mejoramiento en los niveles de vida del conjunto de la población. Por lo tanto, ponen especial énfasis en el crecimiento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica traerá

/consigo, en

consigo, en un período de tiempo razonable, una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Durante aquél período intermedio en que subsiste la pobreza extrema se propone, con mayor énfasis en el segundo caso, la implementación de políticas compensatorias de los desequilibrios sociales que genera el crecimiento.

El tercer tipo representado por la tercera columna del Cuadro 1 y que se denominará de "mercado orientado", desconoce expresamente la automaticidad en la relación entre crecimiento económico y bienestar social y, además, postula que el propio crecimiento económico necesita para perpetuarse, de la acción promotora y racionalizadora del Estado y de la participación de ésta en el proceso productivo. Por lo tanto, el Estado debe tener una función dinamizadora y reguladora del crecimiento de modo de asegurar que éste no sólo sea lo más acelerado posible, sino que, además, vaya acompañado de un proceso de redistribución de sus frutos. El sector público, en este caso, utiliza su capacidad de intervención en la estructura económica y social, promoviendo los cambios necesarios para lograr una fórmula de crecimiento que beneficie directa e inmediatamente a las más amplias capas sociales; restringiendo la influencia del capital extranjero y reservando ciertas áreas consideradas estratégicas para el productor nacional. Este tipo postula que si se acepta efectivamente el objetivo de crecimiento, se debe tener conciencia que él conlleva un necesario proceso de cambio estructural, de tal forma de afectar las variables que determinan el poder relativo de los propietarios de los distintos factores productivos.

2. Los actores de la planificación: ¿Quién planifica?

El Estado es el único instituto en la sociedad que cuenta con poder de coacción legítimo. Esto significa que solamente él puede establecer normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten los procesos económicos y sociales. Dado que el sistema de planificación formal se inscribe dentro del Estado y que sólo éste puede regular la ejecución

/de un

de un plan, podría pensarse que el Estado es el único actor de la planificación. La acción del Estado, sin embargo, "no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales - y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo - son a la vez sujeto y objeto del proceso". 1/ Por lo tanto, es posible identificar constelaciones de poder, apoyadas en grupos sociales, que originan, formulan e implementan los proyectos nacionales de desarrollo en que enmarca la acción del Estado y, en concreto, el sistema de planificación. "Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente sino vinculados en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos". 2/

De lo dicho, se puede deducir que, si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores.

Dada la diversidad de actores en el proceso, la multiplicidad de interrelaciones entre ellos y la heterogeneidad de realidades en la región se debe forzosamente en este análisis tratar de simplificar al máximo este tema, lo que se logra reduciendo el número de actores y considerándolos individualmente. 3/

1/ O. Sunkel, "La tarea política y teórica del planificador en América Latina", en E. García (comp.), "Planificación del desarrollo en América Latina", op. cit., p. 50.

2/ A. E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, The Planning Process in Latin America: Scenaries, Problems and Projects, Planning Topics, ILPES.

3/ No se desconoce que la reducción del análisis a actores formalmente definidos es también engañosa; ya que pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en la planificación y que no siempre actúan a través de los actores mencionados.

/Los actores

Los actores reales y su grado de participación efectiva dependen de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que adopta o le es impuesto a una sociedad. 1/ No es ésta la oportunidad para encarar el estudio de la naturaleza de los proyectos sociopolíticos que hoy existen en la región. Por esta razón sólo se tratará de definir 2/ algunos de sus actores: el aparato gubernamental, el sector privado nacional y los agentes extranacionales.

a) El aparato gubernamental. El aparato gubernamental, como representante del Estado aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; como actor frente a la sociedad, y como mecanismo de integración y sustento del orden político. 3/ Estas características dotan al aparato gubernamental de una cantidad de recursos políticos y normativos que lo convierten en un actor privilegiado del proceso. 4/ A estos poderes normativos del Estado se le debe sumar su participación directa en la economía (servicios y empresas públicas), lo que dada la magnitud que esta participación tiene en los países de la región su consideración adquiere especial relevancia.

1/ La promoción de exportaciones no tradicionales, por ejemplo, introduce como actores de la planificación a grupos que hasta hace poco estaban ausentes. La importancia del proyecto político parece obvia y no necesaria de recalcar.

2/ Sólo se definirán estos actores ya que a lo largo del texto se analizará la forma en que éstos se incorporan al proceso de planificación. El Estado es discutido en la siguiente sección del Capítulo 1 donde también se mencionan los mecanismos de participación del sector privado. Este último tema es tratado nuevamente en el Capítulo V.

3/ Al respecto, véase: Solari, Boeninger, Franco y Palma, op. cit., pp. 56-58.

4/ La efectividad que presenta el aparato gubernamental en el uso de este poder depende fundamentalmente del grado de coherencia - en cuanto planificador - que éste logre. Este tema será más profundamente discutido en la Sección 3 de este Capítulo.

/El aparato

El aparato gubernamental afecta al proceso de planificación en dos maneras importantes aunque no con igual peso: el poder normativo le permite delimitar el comportamiento de los otros agentes y el poder económico le permite - al menos parcialmente - la actividad social y económica hacia las metas del plan.

b) Los actores extranacionales. La importancia de los actores extranacionales reside en que éstos planifican sus propias decisiones, sin que, en la mayoría de los casos, el aparato gubernamental 1/ disponga de herramientas de política efectivas para afectar o dirigir estas decisiones.

Se pueden distinguir tres actores externos: los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento; los acuerdos de integración económica; y la empresa transnacional. De éstos, el último tiene mayor importancia como actor ya que la acción de los otros se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los propios gobiernos. 2/ En cambio, "el poder y expansión (de la empresa multinacional) le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia". 3/

Evidentemente, mientras mayor sea la participación no regulada de la empresa multinacional en la economía, menores serán las posibilidades del sistema de planificación para afectar globalmente la

---

1/ El aparato gubernamental normalmente le fija las "reglas del juego" al capital extranjero. Al respecto conviene recalcar la importancia de los "códigos de conducta" para los conglomerados multinacionales que han surgido de diversos foros internacionales. Estos "códigos" claramente fortalecen a la planificación estatal ya que ésta puede esperar un comportamiento más "regular" del agente transnacional.

2/ Los acuerdos de integración económica, sin embargo, tienden a adquirir especial relevancia para la planificación ya que amplían el horizonte en que ésta se desenvuelve.

3/ Véase: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Multinational Corporation in World Development, Nueva York, 1973, p. 71.

/estructura

estructura económica, ya que este tipo de empresa introduce incertidumbres adicionales respecto a las que se generan internamente en la economía.

c) Los agentes privados internos. Para analizar la influencia de los agentes privados internos sobre la acción planificadora, se considerarán sólo dos de sus principales componentes: los empresarios y los trabajadores organizados (sindicatos). 1/ Estos actores tienen muy diversos recursos de poder y los usan en diferentes instancias.

Es claro que ciertos objetivos de un sistema de planificación son imposibles de obtener sin algún grado de participación o, por lo menos, de aceptación y cooperación voluntaria por parte de estos agentes. Por esta razón es que el sistema de planificación en muchos países ha venido incorporando en forma creciente la participación de los agentes privados.

Entre estos agentes privados, los empresarios se han convertido en actores notablemente más destacados del proceso de desarrollo y de planificación en la región. Por otra parte, la planificación es una práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia. Para desarrollar esta tarea cuentan con técnicos altamente calificados - normalmente de mayor calificación que los del sector público - y con la información de tipo micro y macroeconómico, que el sector público pone a su disposición.

Si bien es cierto que el agente privado empresarial en la mayoría de los casos cuenta con canales de comunicación con el sistema de planificación que son más efectivos y expeditos; los sindicatos, a su vez, cuentan con efectivas herramientas de presión. El grupo sindical, en general, ha sido capaz de utilizar estos instrumentos para hacer efectivos sus intereses y reivindicaciones.

1/ Indudablemente existen otros agentes privados tales como los partidos políticos, las cooperativas, los grupos de presión regional y los gremios corporativos.

3. Concepciones de la planificación: ¿Cómo se planifica?

Si se reconoce el hecho de que la planificación económica es globalmente aceptada y utilizada, lo que parece pertinente analizar es el grado y forma en que ésta se conciba. El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación. 1/ Estos elementos serían:

- Un agente, es decir, un individuo o un grupo de individuos cuya profesión sea la planificación, con un status socialmente reconocido como tal;
- Una agencia (o todo un sistema institucional) encargada por ley o por la costumbre, de llevar a cabo todo o parte del proceso de planificación;
- Un sujeto de planificación claramente identificado, lo cual supone un conocimiento sustantivo de las estructuras y procesos involucrados en el sujeto;
- Un proyecto de cambio (o una imagen-objetivo) políticamente viable, diferente de una trayectoria tendencial;
- Un sistema de prioridades y asignación de recursos distinto del correspondiente al mercado;
- Un procedimiento formal para organizar todos los elementos anteriores.

En las economías mixtas de la región se pueden encontrar todos los elementos anteriores, pero el "sujeto de planificación" cambia y en algunos casos, el papel de otros elementos. Es, por lo tanto, el estudio de la relación del sistema de planificación con el sistema general donde aquel se inserta lo que nos interesa analizar. Esto se hará a través de la revisión de tres criterios. Cada uno de estos

1/ Tomado de S. Boisier, "Teoría y métodos de la planificación regional", ILPES, mimeo, 1979.

/criterios se

criterios se caracteriza por la definición de dos puntos extremos de un continuum; los países, obviamente, no se situarán estrictamente en los puntos extremos, pero la tendencia manifiesta hacia uno de ellos permitirá establecer ciertas categorías que definan la concepción de la planificación prevaleciente en ellos. 1/

a) Planificación reguladora versus subsidiaria. La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos privados para que éstos, mediante su acción, logren, lo más efectivamente posible, los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, por el contrario, busca el logro de estos objetivos fundamentalmente a través de una acción directa o indirecta del Estado en la economía.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

i) Si bien es cierto que ambas aceptan algún nivel de regulación del sector público (planificación imperativa) la planificación subsidiaria pone especial énfasis en la definición de criterios de decisión y, en ciertos casos, la fijación de reglas o normas de cumplimiento obligatorio. La planificación reguladora pone énfasis en la adopción de planes específicos de acción que son controlados de acuerdo al cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan sectorial que corresponda.

1/ En esta sección se recurre muy ocasionalmente a citas o transcripciones. Ello no indica, en absoluto, pretender asignarse todas las ideas aquí expuestas. Por el contrario, en la medida que lo que se intenta es sistematizar conceptos ya aceptados y hacerlos funcionales a la tarea que se ha emprendido no se pretende adoptar una posición de originalidad. A lo largo del texto se reconocerán ideas de diversos autores, un libro particularmente importante en la elaboración de la presente sección fue D. Gillingwater, "Regional Planning and Social Change", Mass., U.S.A., 1975.

/La diferencia

La diferencia fundamental, sin embargo, se refiere a la relación de la planificación con el sector privado. El tipo regulador hace uso de la planificación inductiva, actuando sobre los parámetros económicos en que los agentes privados basan sus decisiones para así guiarlas. El tipo subsidiario se sirve de la planificación indicativa para proveer información (fundamentalmente respecto al comportamiento de ciertas variables en el futuro y a la escasez relativa de ciertos factores productivos) que le permita a los agentes económicos privados lograr decisiones más racionales y coherentes con la estrategia de desarrollo.

Por lo tanto, en un caso - la subsidiaria -, la planificación es hecha y realizada efectivamente por el sector privado que cuenta con el apoyo, en términos de información, del sector público. En el otro, el centro de decisión o implementación del plan se encuentra en el sector público que, mediante la operación de ciertos mecanismos, guía el accionar del sector privado. La función pública, por lo tanto, es más específica, detallada y activa en este caso.

ii) El tipo subsidiario de la planificación entiende la acción del Estado en general como complementaria a la gestión privada. La planificación reguladora entiende al Estado como un centro de toma de decisiones, con propósitos comunes que reflejan el interés público y que tiene el "mandato" de hacer realidad los objetivos básicos del desarrollo según han sido estipulados por la sociedad.

Por último, existe una gran diferencia en la capacidad que cada una tiene de afectar la estructura económica y social existente. La planificación subsidiaria, al entronizar al mercado como mecanismo de asignación de recursos tiende a confirmar y reforzar la estructura económica y social existente. La planificación reguladora, por el contrario, dispone de los mecanismos necesarios para transformar la estructura existente; nótese que esto no se refiere exclusivamente a una transformación estructural global sino, además, a transformaciones parciales como podría ser la de la estructura de la oferta, la distribución del ingreso y otras.

/b) Planificación

b) Planificación a base de proyectos y programas versus comprehensiva. La planificación a base de proyectos y programas se caracteriza por seleccionar, evaluar, implementar y coordinar acciones sectoriales o individualizadas, fundamentalmente a través de instituciones públicas. Este tipo de planificación, por lo tanto, entiende el plan de desarrollo como la selección de un subconjunto coherente entre la totalidad de alternativas de acción de que el Estado dispone. El papel del planificador, por ende, es el de elegir aquéllos proyectos que dentro de las restricciones vigentes procuren la solución concreta de ciertos problemas considerados prioritarios y que sean preferibles a otras alternativas existentes. La Planificación Nacional debiera ser el agregado coherente de los proyectos seleccionados.

La planificación comprehensiva, en cambio, tiende a cubrir al conjunto del espacio económico y social analizando la totalidad de sus variables globales, y sus interrelaciones, para afectarlas en forma conjunta. Este tipo de planificación se entiende como el proceso mediante el cual se generan y evalúan alternativas de desarrollo global, que son analizadas y decididas por los agentes sociales o sus representantes políticos para, más tarde, ser reconciliados en planes globales, regionales, sectoriales y en proyectos específicos.

Las diferencias fundamentales entre estas dos concepciones de la planificación son:

i) La planificación a base de proyectos y programas debiera contar con una función-objetivo de orden cuantitativo clara y definida que le permita al planificador elegir entre los proyectos alternativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta función-objetivo no existe o tiene un alcance limitado por la cantidad de información disponible. Estos hechos determinan que la selección de proyectos sea una decisión, más o menos arbitraria del planificador o del ejecutivo.

La planificación comprensiva reconoce la inexistencia o incapacidad de construir una función de orden matemático-cuantitativo que priorice objetivos y, por lo tanto, presenta alternativas amplias que la comunidad o sus representantes seleccionan.

/ii) La

ii) La planificación comprensiva se basa en una imagen-objetivo amplia y explícita que considera todas las variables del desarrollo y sus interrelaciones, por lo tanto, requiere de la acción de un organismo de planificación que sea capaz de tener un impacto sobre el conjunto de variables que influyen en la obtención potencial de esta imagen-objetivo.

La planificación a base de proyectos y programas entiende su cometido como el de superar un conjunto de problemas que pueden ser atacados separadamente; incluso por agencias distintas. El órgano de planificación, por lo tanto, sólo debe coordinar los programas de acción de las diferentes agencias sin necesariamente afectar el conjunto de variables envueltas.

iii) La efectividad en implementar una estrategia de desarrollo mediante la planificación a base de proyectos y programas depende básicamente del grado de participación directa del Estado en la economía. A mayor participación mayores son las posibilidades de afectar el rumbo del conjunto de la estructura económica y social.

La efectividad de la planificación comprensiva, al contrario, depende de los medios (indicativos versus inductivos) con que el planificador cuente para afectar el comportamiento del sector privado, y, además, del grado de desarrollo institucional - en magnitud y capacidad - del órgano de planificación.

c) Planificación normativa versus adaptativa. La planificación normativa es aquella que se fija ciertos fines u objetivos con un carácter general y estable, y adecúa sus medios a la consecución de estos fines.

La planificación adaptativa no sólo adecúa los mecanismos de implementación, sino que también acepta corregir los objetivos del plan durante el proceso de implementación de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y/o medioambientales.

Esta diferenciación tiene un mayor grado de especificidad que las anteriores ya que se sitúa en la fase operacional de un proceso de planificación, por lo tanto, al nivel de los fines específicos.

/Evidentemente, un

Evidentemente, un tipo de planificación que no comprenda la fase operativa global será esencialmente normativa ya que no considera la necesaria adecuación de instrumentos, prioridades y objetivos de corto plazo.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

i) La planificación normativa consiste en una ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. La planificación adaptativa no hace tal ordenación sino que a través del plan operacional ajusta los objetivos de corto plazo de acuerdo a las cambiantes restricciones socioeconómicas y/o naturales, de tal forma de avanzar hacia la consecusión de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

ii) La fase de retroalimentación, evaluación ex-post de resultados y estudios de coyuntura es absolutamente esencial a la modalidad adaptativa ya que en ella encuentra "la materia prima" para planificar la acción del próximo período. Esta fase no sólo requiere de un equipo técnico que la desarrolle, sino, además y fundamentalmente, de formas de participación de la población que percibe directamente los resultados de la implementación del plan y de las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La planificación normativa, por el contrario, sólo requiere de un equipo de control de resultados del grado de avance de los proyectos y programas según lo estipulado en el calendario del plan, para así adecuar sus instrumentos de política.

d) Tipología de concepciones de la planificación existentes en la región. A partir de los tres criterios mencionados se puede construir una tipología de concepciones de la planificación existentes en la región. Como ya se dijo, existen dos criterios de orden general (subsidiaria versus reguladora y de proyectos y programas versus comprensiva) y uno de tipo más específico (normativa versus adaptativa).

/A partir

A partir de los dos primeros criterios se puede encontrar cuatro combinaciones posibles: subsidiaria y comprehensiva (SC); subsidiaria y de proyectos y programas (SP); reguladora y comprehensiva (RC); y reguladora y de proyectos y programas (RP).

Al sumarse el criterio más específico (normativa versus adaptable) se tiene potencialmente ocho tipos. Sin embargo, existen ciertas combinaciones que no se pueden dar. La modalidad "reguladora y de proyectos y programas", por ejemplo, sólo puede ser normativa ya que plantea proyectos y programas para el sector público y a éste sólo le corresponde definir, en el curso del proceso de implementación, las políticas o acciones más adecuadas y no le concierne la transformación de los objetivos. Con el ánimo de simplificar el análisis se hará referencia a sólo cuatro de estas combinaciones que parecen ser las más relevantes para la región.

i) Modalidad subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN). Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos en forma individual (sean públicos o privados) los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es, reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. Al órgano de planificación, se le asigna, como función principal, el proveer dicha información en forma comprehensiva y, en algunos casos, establecer criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las alternativas de inversión.

La planificación subsidiaria implícitamente acepta la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisión de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales

/(fundamentalmente

(fundamentalmente privados). La sumatoria de estas decisiones racionales permitirían que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar y controlar las acciones conducentes a implementar una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de implementación recae en los agentes económicos privados, por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción - en lo que al Estado se refiere - es esencialmente normativa ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariablemente durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos o, incluso, la decisión de descartarlos.

ii) Modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN). Esta modalidad concibe a la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, implementación y control de proyectos y programas específicos para el sector público, que además deben ser coordinados para otorgarles coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de implementación del conjunto de las alternativas posibles. Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de política de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esta tarea; al mismo tiempo procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todos sus esfuerzos a la solución de ciertos problemas mediante la implementación de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la efectividad que ésta tenga en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implementar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.

/iii) Modalidad

iii) Modalidad reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA). Bajo esta concepción la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina e implementa una alternativa de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes perspectivos de carácter global, regional y sectorial y la de implementación a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan perspectivo, sino los adecúa de acuerdo a las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, así como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además, se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas medio-ambientales y sociales, que surge de la negociación y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa) para el sector público e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basan sus decisiones el sector privado.

iv) Modalidad reguladora, comprensiva y normativa (RCN). Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y perspectivos que, a través de la definición de principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de acción y promoción del desarrollo que se ha asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, en esta fase operativa del plan o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las necesarias previsiones para adaptarse a las cambiantes circunstancias y, por lo tanto, adquiere características normativas.

Capítulo I

Anexo II

ORGANIZACION DEL SISTEMA Y ESTILOS DE PLANIFICACION

La organización del sistema de planificación se entenderá como el tipo de relación que existe entre el órgano de planificación y el resto del sector público que de alguna forma participa en el proceso de planificación. Esta relación asume modalidades diversas según los distintos países y, de alguna forma, ellas deben o deberían corresponden a la variedad de estilos de planificación que hoy existen en la región.

Para descubrir la relación que existe entre la organización del sistema y los estilos de planificación se fijará la atención preferentemente en el proceso de elaboración y diseño de los planes. Una evaluación de lo que en esta materia ocurre en la Región permite distinguir, por lo menos, tres tipos de relación entre el órgano de planificación y el resto del sector público.

En el primero, el papel central en el diseño del plan lo ocupan los ministerios (de dirección general y sectoriales) y otras entidades del sector público. Al órgano de planificación sólo le cabe, en consecuencia, la coordinación de los planes de corto, mediano y/o largo plazo y la compatibilización del uso de los recursos existentes con los objetivos que las entidades públicas se dan de manera relativamente autónoma. Evidentemente, esos objetivos deben ser coherentes con los objetivos nacionales, y es probable que sean vetados en caso contrario, pero lo importante es que es la entidad pública del caso la que los determina, adoptándoseles efectivamente en la medida en que existen recursos para llevarlos a cabo. Además de esta labor el órgano de planificación provee ciertos criterios e información que el resto del sector público utiliza para decidir sobre los proyectos y programas que han de implementar.

/Este tipo

Este tipo está claramente representado por el caso de Argentina, donde la autonomía de las distintas entidades públicas es especialmente evidente en los sectores sociales. En alguna medida habría que incluir aquí el caso de México 1/ (hasta el actual plan de desarrollo) y el de Chile. 2/ La característica central de esta modalidad de organización es el rol asesor que le corresponde al órgano de planificación y el carácter autónomo del proceso de toma de decisiones.

Tanto en el segundo como en el tercer tipo de relación que se observa, el órgano de planificación ocupa una posición central en el proceso de planificación. La diferencia radica en que en el

---

1/ En México, el sistema de planificación se comportaba en la práctica de esta forma, pese a lo que se podría esperar dado su diseño formal, particularmente después de la última reforma administrativa. Hasta la aprobación del actual plan de desarrollo. la posibilidad de aplicar una planificación global a la economía mexicana y, en particular, al sector público, se hacía difícil ya que ello supondría alterar el complejo y delicado sistema de relaciones del Presidente con los diferentes sectores entre quienes se reparten las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas estatales o de participación estatal.

2/ En el caso chileno, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) tiene una participación central en el establecimiento de criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el gobierno. Además, tiene tuición sobre las Secretarías Regionales de Planificación, que cumplen múltiples funciones: preparación de planes de desarrollo regional; presupuestación regional; evaluación e información sobre el cumplimiento de políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto; asistencia técnica a gobiernos provinciales y municipales, y a empresas públicas regionales; apoyo y asesoría a la administración pública regional. Finalmente actúan de eslabón con el sector privado y analizan permanentemente la situación económica.

/segundo tipo

segundo tipo el sistema interviene de acuerdo a una modalidad que puede calificarse de negociación descentralizada, mientras que en el tercero esa negociación está centralizada - o autocontenida - en el propio órgano de planificación.

En la modalidad de negociación descentralizada, el órgano central de planificación cuenta con representación sectorial (en la administración descentralizada), lo que permite elaborar conjuntamente con cada institución el plan de acción de ésta. Posteriormente, el órgano central coordina los trabajos parciales de planificación y produce un plan nacional con la intervención del consejo superior o del consejo asesor, según sea el caso. Este tipo de relación se observa en Brasil y Perú, y en cierta medida en Ecuador, Paraguay y los países pequeños del Caribe. 1/ Esta modalidad, por lo tanto, se caracteriza por el rol coordinador que tien el órgano de planificación y el carácter negociado - aunque descentralizado - del proceso de toma de decisiones.

En la modalidad de negociación (o intervención) centralizada, el sistema de planificación, organizado en torno al Consejo Superior y el órgano central, tiene en teoría una competencia directiva sobre la acción del conjunto del sector público. Aquí, el Consejo Superior fija los objetivos y alcances de la política económica y social y, al admitir representantes de entidades públicas, actúa como instancia de negociación y coordinación institucional. A su vez, el órgano central está encargado de la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo (globales, sectoriales, intersectoriales), de la cooperación técnica y financiera internacional, y del desarrollo administrativo del sector público. En este tercer tipo se incluyen

---

1/ En la mayoría de estos países existe un Comité de Coordinación Inter-departamental, integrado por los secretarios de estado, que evalúa proposiciones de proyectos y programas, y además hace propuestas al sector de planificación, que cuenta con representantes de cada ministerio.

/la mayoría

la mayoría del resto de los países de la región, especialmente Cuba, Bolivia y México (después del último plan). Este tercer tipo se caracteriza por el rol ejecutivo del órgano de planificación y el carácter centralizado - aunque con la participación de diversas instituciones públicas - del proceso de toma de decisiones.

En la ejemplificación que se hace de los países miembros de los diversos tipos de organización del sistema de planificación se puede encontrar alguna correlación con los países miembros de los diversos estilos de planificación. Esta correlación no es, ni mucho menos, absoluta por diversas razones. Entre ellas, el hecho de que normalmente haya un desfase o rezago entre el período que se decide reorganizar el sistema de planificación para darle un nuevo rumbo - por lo tanto, un nuevo estilo - y el período en que ese nuevo estilo se implementa. Por lo tanto, el sistema de planificación podría concordar con el estilo de planificación deseado y no con el efectivo. La segunda razón, que interesa explorar aquí, es que no exista una correspondencia entre organización y estilo de planificación debiendo existir tal correspondencia.

El primer tipo de organización del sistema de planificación - aquel cuyo órgano de planificación tiene, fundamentalmente, una función asesora - corresponde a las necesidades institucionales que el estilo 1 de planificación plantea. Ya se vió que en este estilo el Estado se sirve de su intrumental para apoyar el desarrollo de las instituciones ejes de su proyectos nacional y que son estas instituciones las que realmente llevan a efecto el proceso de planificación. El órgano de planificación, por tanto, tiene como misión fundamental apoyar y asesorar el proceso de toma de decisiones de estas unidades. En este sentido, parece adecuado que el órgano de planificación - en el estilo 1 - tenga una función fundamentalmente asesora y se concentre en la producción de información y criterios de decisión para las distintas reparticiones del sector público y privado.

/El estilo

El estilo 2 de planificación se caracteriza por orientarse fundamentalmente al diseño de proyectos y programas que tienden a atacar, por separado, diversos problemas de la estructura económica y social. En este sentido, parece apropiado que en estos países se le otorgue un carácter coordinador al órgano de planificación - para asegurarse que estos proyectos y programas en forma conjunta sean capaces de atacar los problemas para los cuales fueron diseñados - y, además, un carácter descentralizado al proceso de toma de decisiones ya que la ejecución del plan se hace en forma descentralizada. Por lo tanto, parece haber una clara correlación entre el estilo 2 de planificación y la forma coordinadora y de negociación descentralizada que adquiere la organización del sistema de planificación.

Los estilos 3 y 4 se caracterizan por introducr y tender a solidificar profundas transformaciones en la estructura económica y social. Para tal efecto necesitan comprometer al conjunto del aparato gubernamental en la implementación de ciertas tareas que normalmente exigen la concurrencia de más de una repartición pública. El carácter ejecutivo y directivo del órgano de planificación que caracteriza al tercer tipo de organización del sistema de planificación parece especialmente apropiado para estos efectos. Para lograr el compromiso efectivo de las distintas reparticiones públicas con los objetivos y tareas del plan parece fundamental llevar a efecto el proceso de negociación centralizada que este tipo de organización de la planificación propone. De esta forma se homogeinizan criterios y se logran acuerdos de acción conjunta entre las distintas reparticiones públicas para lograr los grandes objetivos de transformación del plan.

De la discusión anterior podría deducirse que existe una correspondencia funcional entre organización del sistema y estilo de planificación. Aún más, se puede notar que la mayoría de los países cuentan con una organización del sistema de planificación que concuerda con el estilo de planificación que ellos promueven. Las excepciones a este hecho están dadas por aquellos países que implementan un

/estilo 2

estilo 2 de planificación y cuentan con una organización del sistema caracterizado por la negociación centralizada y el carácter ejecutivo del órgano de planificación (propio del estilo 3 y 4). Esta discrepancia puede ser explicada por el deseo declarado que algunos de los países que implementan el estilo 2 han hecho respecto a la necesidad de darle un carácter más comprensivo al proceso de planificación. Este deseo, en muchas ocasiones, ha redundado en reformas administrativas que le dan un carácter a la organización del sistema de planificación que no necesariamente corresponde a la práctica de la planificación en este momento; aunque sí representa el deseo de lograr una práctica y, por lo tanto, un estilo de planificación distinto al actual.

Podría pensarse que el tercer tipo examinado es el que más favorece una influencia efectiva del sector de planificación en las decisiones sobre política económica y social, y que por ello es también el más recomendable. Sobre este punto, conviene advertir lo siguiente.

Por una parte, se debe reconcer que hay países - sobre todo en el estilo 2 - para los cuales el problema básico reside en la construcción y fortalecimiento de estructuras e instituciones capaces de desempeñar con éxito funciones de diagnóstico y análisis, conjuntamente con la formación de recursos humanos calificados para esas tareas. En estos casos, sería prematuro enjuiciar las experiencias de planificación con arreglo a metas institucionales demasiado exigentes. Ello podría tener efectos negativos para la consolidación del sistema de planificación en el largo plazo.

Por otra parte, no se puede juzgar acerca de la influencia efectiva del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones sólo a partir de sus relaciones formales con el resto del sector público. Así, aún en aquellos casos caracterizables en términos del primer tipo observado, las funciones de coordinación y compatibilización radicadas en el órgano planificador constituyen recursos potenciales de poder, cuyo empleo sistemático puede conseguir

/para el

para el sistema de planificación un grado de influencia importante. Por la inversa, en los casos incluídos en el tercer tipo las circunstancias específicas pueden neutralizar la mayor eficacia potencial implícita en el volumen y calidad mayores de los recursos formales a disposición del sistema de planificación.

La experiencia brasileña constituye un buen ejemplo de la falta de correspondencia entre diseño formal y participación efectiva en las decisiones. Formalmente, el sistema de planificación brasileño es del segundo tipo observado; en términos de su evolución reciente, es probablemente uno de los pocos casos en que el sector de planificación se ha constituído exitosamente en una instancia centralizadora del proceso de toma de decisiones.

Por ello, es necesario examinar las condiciones que afectan la participación efectiva en las decisiones sobre política económica y social.

Por último, es necesario recordar que la evaluación que se haga de la organización del sistema de planificación debe ajustarse a los objetivos y, por lo tanto, al estilo de planificación que se desee implementar. En este sentido sería inútil, por ejemplo, exigir una organización del tipo centralizado y ejecutivo a un país que implementa el estilo 1. Por el contrario, parece más apropiado y funcional una organización del tipo asesor en estos países.

País y fuente	Concepción de la planificación	Carácter y esfera de la planificación	Organización de la planificación
Argentina (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	No existe planificación global, sólo sectorial e imperativa para el sector público	Secretaría de planeami to de la Presidencia d la República y sistema nacional de planeamien
Barbados (informe presentado a la primera reunión de planificadores del Caribe, La Habana, enero 1979)	Desarrollo de proyectos específicos y un marco de desarrollo económico y social global	La planificación se desarrolla a través de la aprobación del presupuesto de cada entidad fiscal	Los objetivos de corto plazo son fijados por Comité Presupuestario (incluye a todos los m ristérios. Los de medi no y largo plazo por e Comité de Planificació del Gabinete
Bolivia (encuesta ILPES y monografía)	Marco de referencia para la actividad económica y social del país	Imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado	Consejo Nacional de Ec nomía y Planificación (todos los ministerios técnicos). El Minister de Planeamiento y Coor nación es el nexo y en coordinador
Brasil (encuesta ILPES)	Instrumento orientador del proceso de toma de decisiones	Normativa para la estructura federal, indicativa para el sector privado e imperativa para la estructura gubernamental	Consejo de Desarrollo Económico (CDE), Conse de Desarrollo Social (CDS) y Secretaría de Planificación (SEPLAN) SEPLAN coordina el trabajo de planificación sectorial
Colombia (encuesta ILPES)	Coordinación de las agencias gubernamentales y fijación de directrices sobre políticas de desarrollo y regimenes de incentivos que el gobierno puede ofrecer	Obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado	El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) asesora al Gobierno en lo que s relaciona con el desarr llo económico y social. El Departamento Naciona de Planeación (DNP) define las normas para las oficinas de planific ción sectorial y presen el Plan General al CONP
Costa Rica (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	El plan es de carácter indicativo con excepción del nivel y composición de la inversión pública y cooperación internacional	La Oficina de Planifica ción Nacional y Polític Económica de la Preside cia de la República apr ba los proyectos de inv sión pública y formula las prioridades presupu tarias
Cuba (informes presentados a la I y II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, Caracas 1977, Lima 1978)	La Planificación respectiva plantea la imagen-objetivo como los mecanismos para su logro Además, existe el plan quinquenal y anual	El plan anual es de carácter normativo para el conjunto de la economía	El sistema de direcció y planificación de la economía está encargado de definir la dirección de la producción social de acuerdo a las relaciones de producción y grado de desarrollo de las fuerzas productivas
Chile (encuesta ILPES)	Ordenamiento de acciones y selección de instrumentos mas eficientes para lograr los objetivos del desarrollo. Coordina los agentes	Planificación indicativa para el conjunto de la economía e imperativa para la actividad económica manejada directamente por el Estado	La Oficina de Planifica ción Nacional (ODEPLAN) que depende de la Presi dencia de la República, orienta y coordina la actividad de planificación nacional y regiona
Ecuador (encuesta ILPES)	Fijar las políticas generales y coordinar los sectores productivos para lograr los objetivos planteados	Planificación indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público. Carácter normativo para empresas mixtas	La Junta Nacional de Pl nificación y Coordinaci Económica (JUNAPLA) es encargada de diseñar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo" JUNAPLA será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo

Capítulo I
Anexo III
Cuadro 1
CUADRO RESUMEN

EL ESTADO Y LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

:eas de planificación sectorial	Areas de planificación social	Regionalización y planificación regional	Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior	Mecanismo de control	Características de la participación	Difusión del contenido
nunicación, energía, vienda, urbanismo y ras de tipo económico-cial que están en nos del Estado	Los sectores que llevan a efecto la política, dependiente de los Ministerios, definen las políticas y áreas	El país no está regionalizado. La planificación es realizada por los organismos provinciales	Solo se coordino, por lo tanto, no existe un proceso de planificación. La Secretaría de Planeamiento de la Presidencia ejecuta el control global	Cada organismo ejecutor posee su propia sección de control de gestión. La Secretaría de Planeamiento realiza una evaluación global	Cada Ministerio o Secretaría consulta a sectores de la sociedad (asociaciones de profesionales, colegios de graduados) en función de trabajos específicos	-
:luye a todas las particiones públicas	Reparticiones públicas	-	Los planes sectoriales, de cada Ministerio, son evaluados y coordinados por el Ministerio de Finanzas y Planificación y aprobados por el Parlamento	-	-	-
opecuario, minero, trocarburos, industria, rgía, transporte y unicaciones y Gobier General	Educación, salud, nutrición y vivienda. Estas áreas son coordinadas por la Dirección Social-Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación	Las Corporaciones de desarollo de cada región establece su plan, que es coordinado por la Dirección de Planificación Regional	Los planes de cada Ministerio son evaluados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y aprobados por la Presidencia de la República y el Gabinete Ministerial	El Ministerio de Planeamiento realiza la evaluación y control del Plan global, regional y sectorial	En la etapa de formulación de los planes operativos se considera la opinión de empresarios privados y de todas las instituciones públicas	Los planes de inversión resumida tienen difusión amplias. Los planes de inversión inextenso tienen difusión gubernamental y restringida al organismo que le compete
la ministerio elabora plan para su sector. os son asesorados y rdinados por el CDS, y/o SEPLAN	Los ministerios de esta área elaboran el plan. El Consejo de Desarrollo Social asesora y coordina estas actividades	Existen cuatro Superintendencias de Desarrollo Regional (Amazonia, Nordeste, Centro-Oeste y Sur) que buscan el desarrollo equilibrado de las distintas regiones	A partir de los planes sectoriales SEPLAN elabora el Plan Nacional de Desarrollo que es aprobado por el Congreso. A partir de este se aprueban los presupuestos de inversión	Cada órgano ejecutor debe evaluar y controlar su actividad e informar a SEPLAN al respecto	Las instituciones privadas (productores) participan en los centros de formulación de política económica. Además, se recoge información económica social en los sectores relevantes para programas específicos. El Congreso Nacional es el mecanismo de participación mas efectivo	Los planes se dan a conocer al Congreso Nacional
Plan de Desarrollo ente (PIN) ha privilegio los sectores de nsporte, comunicación, energía y minas. mas, existen planes ecíficos para otros tores	El DNP coordina las iniciativas presentadas por el CONPES y ejecutadas por diversos institutos (bienestar familiar, seguros sociales, alimentación y nutrición y desarrollo rural integrado)	Aunque ya existen 10 corporaciones de desarrollo regional no se abarca el conjunto del territorio nacional. Esta hoja estudió es un esquema de regionalización que cubre todo el país	CONPES define las políticas globales, DNP en coordinación con las oficinas sectoriales elabora el Plan de Desarrollo por su presentación a la Comisión Plan del Congreso Nacional que lo aprueba	-	Las oficinas sectoriales conoce la opinion de gremios (industriales, financieros y comerciales). La de los partidos políticos se logra a través del Congreso Nacional	-
tores económicos ropecuario, economía, ustria y comercio) y tores sociales(salud, cación y vivienda)	Todavía no se pone en práctica la organización sectorial en estas áreas Aunque se considera en la estrategia de desarrollo	Se acaba de crear el subsistema de planificación regional con los consejos de desarrollo regional	Hasta el momento no ha existido un mecanismo formal. Para el Plan de 1980 se espera utilizar el esquema de planificación regional y sectorial	Los consejos nacionales, sectoriales, regionales y subregionales tendrán a su cargo el control de ejecución y la evaluación	En el esquema de planificación sectorial y regional tienen una amplia cabida las distintas agrupaciones sociales, productivas y académicas	El Plan Nacional de Desarrollo se edita en forma de libro de libre circulación
conjunto de la nomía	El conjunto del gasto en programas sociales	-	El plan quinquenal tiene las siguientes fases: metodología y estudios globales, realización de estudios de apoyo sectorial; elaboración de cifras de control, propuesta de plan de organismos y provincias y elaboración de cifras directivas	-	El plan es diseñado por el Estado ajustado y aprobado por la empresa y el colectivo de trabajadores para su nueva formulación por el Sistema de Dirección de la Economía	-
s "Oficinas de Planicación y Presupuesto" las de "Programación" cada Ministerio desrollan la planificación social	Se planifican los sectores de vivienda, salud, educación, seguridad social, cultura y deportes. Las actividades sectoriales son coordinadas por ODEPLAN	Cada región cuenta con su Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) que prepara planes y presupuestos, y evalua e informa sobre el cumplimiento de estos	La fase de formulación del plan, por parte de ODEPLAN, como la de información al Presidente de la República para su aprobación estan claramente establecidas. No asi las fases de ejecución y evaluación	ODEPLAN está a cargo del control en la ejecución de los planes y entrega mensualmente un informe al respecto al Presidente de la República	Durante el proceso de planificación se recoje la opinión del conjunto de organismos sociales o gremiales, que se canalizan a través de Comites sectoriales y del Consejo Regional de Desarrollo	Los planes tienen amplia difusión en Chile y el extranjero
Planificación Sectoal se desarrolla en conjunto de los componentes de los sectores productivos, de fraestructura y cial	En el Sector Social existen programas de Recursos Humanos, Educación y Salud	Actualmente la dimensión regional aparece implicito, sólo se considera en la medida que exista al interior de la entidad ejecutora; no se considera en el proceso de elaboración y ejecución de planes	JUNAPLA, a través de comisiones especializadas en contacto con las direcciones de planificación de los organismos públicos propone un plan de desarrollo que es aprobado por el Presidente de la República	JUNAPLA realiza el control mediante evaluaciones periódicas y con el respectivo control presupuestario	Los planes sectoriales se someten a la discusión del sector privado no existiendo mecanismos formales de participación	El plan se publica en forma restringida para uso de los organismos ejecutores y entidades públicas y se distribuyen resúmenes y boletines de prensa al público en general

CUADRO RESUMEN (continuación)

País y fuente	Concepción de la planificación	Carácter y esfera de la planificación	Organización de la planificación	Areas de planificación sectorial
El Salvador (trabajos presentados a la Primera y Segunda Reunión de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina y el Caribe. Venezuela 1977, Perú 1978	Selección, coordinación y ejecución de programas especificos de desarrollo regional, sectorial y global	Normativa para los agentes públicos encargados de un programa e indicativa para el sector privado	Ministerio de Planificación a cargo de coordinazión global. Sistema Nacional de Planificación (Presidente de la República y Consejo de Ministros) desarrollo de las acciones	Se han definido (Plan 1978-1982) 51 programas de desarrollo que cubre diversos sectores económicos
Guatemala (monografía y encuesta ILPES)	Promoción, orientación y desarrollo económico a través del logro de unidad a la gestión gubernamental	Obligatorio para el sector público y corrige las desviaciones e incompatibilidades del mercado con los objetivos señalados en el Plan	El nivel superior de decisión es el Consejo Nacional de Planificación Económica para el largo y mediano plazo. En el corto plazo es la Comisión Nacional Económica. Además existen oficinas sectoriales de Planificación	Se planifican todos los sectores de la economía priorizando agricultura energía, industria, educación y salud
Haití (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación. Venezuela 1977)	Formular objetivos, áreas prioritarias, coordinar y evaluar la acción de las agencias públicas	Normativo para las agencias públicas	El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (Presidente por vida de la República, Ministros áreas económica y social, Psdte. Banco Nacional) tiene a su cargo la generación y toma de decisiones respecto al Plan	Cada Ministerio o Agencia Pública cuenta con una unidad de programación sectorial que plantea objetivos, los coordina a nivel regional, prepara presupuestos y evalua
Jamaica (trabajo de la Agencia Nacional de Planificación; Octubre 1977 y presentado a la II Conferencia de Ministros. Lima 1978)	Preparación de proyectos y asignación de recursos para el sector fiscal	-	Agencia Nacional de Planificación coordina los diferentes mecanismos al interior del gobierno	Se pone especial énfasis en el desarrollo agrícol y de la industria de bauxita y alúmina. Además se incentiva la industri manufacturera y de la construcción
México (monografía ILPES)	Fijación de imágen-objetivo para orientar acción	Normativa para el sector público e indicativa para el sector privado	La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) elabora el plan global, que sirve de marco de referencia a los programas sectoriales	Cubre el conjunto de los sectores a través de los Ministerios respectivos
Nicaragua (programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional)	Organización del cambio estructural para lograr una imagen objetivo	-	El Plan de Emergencia está dirigido a atender las necesidades básicas de la población. Además existe un Plan de Reconstrucción, transformación y desarrollo económico a mediano plazo	El Plan de Reconstrucción incorpora a todos los sectores de la nación. Para esto se han diseñado una serie de programas sectoriales
Panamá (encuesta ILPES)	Coordinación entre los diversos agentes de la política económica	La planificación es normativa para las acciones del estado e indicativa para el sector privado	El Ministerio de Planificación Económica establece la relación del sistema de planificación con empresas y servicios públicos. El Consejo Consultivo de Economía recomienda medidas necesarias para la planificación	El Plan Nacional incluye un volumen de "objetivos, políticas y metas sectoriales" que define la acción sectorial del sector público
Paraguay (encuesta ILPES y trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina. Caracas 1977)	Orientación y coordinación general de política de desarrollo para logro de imagen-objetivo-programación de inversiones y asistencia técnica, asesorar el Sector Público	La planificación es indicativa para el sector privado de la economía y obligatorio para el sector público	La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desarrolla las tareas globales de planificación. La Oficina Nacional de Proyectos materializa los planes globales	Se contemplan globalmente todos los sectores, con énfasis en aquellos considerados estratégicos
Perú (encuesta ILPES)	Instrumento de política económica destinado a lograr una serie de cambios en la estructura económica y social	La planificación es de carácter obligatorio en el sector público e indicativa para el sector privado	El Sistema Nacional de Planificación esta formado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación y las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación	Los Ministerios cuentan con oficinas sectoriales de planificación que elaboran los planes de desarrollo sectorial y analizan y evaluan su ejecución

ıreas de planificación social	Regionalización y planificación regional	Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior	Mecanismo de control	Características de la participación	Difusión del contenido
tre los programas se ;uentran salud, educa- ›n, vivienda, higiene ›iental, deportes, cul- ·a nacional, etc.	Entre los programas se encuentran diversas tareas de desarrollo regional que persiguen el objetivo de integrar y homogeneizar el grado de desarrollo en el país	El sistema nacional de planificación presenta los lineamientos generales y metodologías del plan. Estos son transformados en programas concretos por los diversos Ministerios y devuelto al Sistema de Planificación. Finalmente es aprobado por el Consejo de Ministros	Cada organismo ejecutor cuenta con su propia unidad de control	-	El Plan Nacional es publicado sin restricciones
los los sectores socia- ; cuentan con un plan ;tinado a satisfacer ; necesidades básicas	No existe en el país un esquema regional de su territorio. La planificación de las regiones se hace a nivel sectorial	Las fases son: diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación. La Comisión Nacional Económica es la entidad máxima	Las unidades específicas (en especial la de Control de Proyectos) de la Secretaría de Planificación controlan la ejecución de proyectos	No existe una forma directa de participación social en el Sistema de Planificación	-
el Plan vigente se ha sto énfasis en educa- n, esperanza de vida, ienda y postas de ud	Cada región cuenta con una Oficina de Planificación Regional. Esta analiza la situación socioeconómica y su potencial y formula y evalua proyectos y programas	-	-	-	-
pone especial énfasis el pleno desarrollo y lización de los recur- humanos. Esto se ra mediante la educa- n, capacitación y cui- o de la salud	No existe planificación regional				
ministerios vincula- al área de acción ial programan y plani- an esta labor	La Dirección General de Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto vincula a esta con los gobiernos estatales para la asignación del Fondo de Desarrollo Regional	Los organismos sectoriales proponen su programa a la SPP que los compatibiliza de acuerdo a la estrategia global de desarrollo y lo presenta, para su aprobación al Psdte. de la República	El control de la ejecución de los planes es hecho por el organismo ejecutor. Además existe una supervisión global del gasto hecho por la SPP	La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de buscar la mejor participación del sector privado	Difusión amplia de la estrategia de desarrollo y de las medidas de política económica
planificaran las as de empleo, seguri- social, salud y nutri- n, educación, vivienda ervicios públicos	Se impulsará una política de desarrollo que atienda las necesidades específicas de las distintas regiones del país	-	-	Se impulsará y estimulará la participación individual y colectiva de todo el pueblo en la educación de sus propios problemas	
planificación social desarrollada por los isterios respectivos. ha adoptado el enfoque necesidades básicas, énfasis en distribu- n y participación	Los Departamentos de Desarrollo Regional cuentan con Oficinas Regionales y Provinciales de Planificación que participan en la elaboración de planes regionales	Las fases son: formulación (diagnóstico, proyecciones, fijación de metas y asignación de recursos); ejecución (puesta en marcha de acciones específicas); control y evaluación	Se controla la ejecución de los planes a través de la instrumentación presupuestaria	El Sistema de Participación Popular permite que esta se lleve a efecto a dos niveles: la Asamblea Nacional de Representantes y los Consejos Provinciales de Coordinación	
Programación general sidero una área de pro- mación social (educa- n, salud, vivienda y eamiento ambiental)	La Programación general considera un área de programación regional. Implementado a través de los centros para el desarrollo regional	Las fases son: normas generales y análisis socio económico global y sectorial; fijación de objetivos y redacción del plan; aprobación por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica	El Consejo Nacional de Coordinación Económica en base a los informes de la Secretaría Técnica de Planificación controla la ejecución del plan	La participación se logra a través de Consejos Consultivos, Comisiones especiales de planificación y grupos de trabajo formados por representantes del sector privado y de la secretaría de planificación	Los planes son publicados y tienen amplia difusión, incluso se organizan jornadas y seminarios para su discusión
planificación social nde a producir trans- maciones estructura- ; que constituyen la ncia de los problemas iales y a planificar previsión directa del rtos bienes y servicios	Las Oficinas Regionales de Planificación (que dependen del I. de Planificación) coordinan la acción pública en un ámbito regional	Se pueden distinguir las siguientes fases: diagnóstico, formulación, evaluación y reformulación El órgano de mayor jerarquía es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social	-	En la fase de formulación y evaluación el Jefe del Instituto Nacional de Planificación consulta la opinión de empresas y sindicatos. Las asociaciones cooperativas cuentan con un vínculo administrativo	

CUADRO RESUMEN (conclusión)

País y fuente	Concepción de la planificación	Carácter y esfera de la planificación	Organización de la planificación	Areas de planificación sectorial	Areas de planificación social	Regionalización y planificación regional	Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior	Mecanismo de control	Características de la participación	Difusión del contenido
República Dominicana (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación. Caracas 1977)	Identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos	-	El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina Nacional de Planificación es quién elabora los planes nacionales	Se pretenden organizar las Unidades de Proyectos Institucional y Sectoriales para definir proyectos prioritarios en cada unidad pública	-	-	-	-	-	-
Uruguay (trabajo presentado a la Primera Conf. de Ministros y Jefes de Planificación. Caracas 1977)	Un instrumento de acción que persigue ciertos objetivos definidos	Es indicativa para el sector privado y coopera con la determinación de planes del sector público	La Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión asiste el poder ejecutivo en la formulación de planes	Los organismos públicos cuentan con sus propias unidades sectoriales de programación y planeamiento	-	-	-	-	-	En las comisiones sectoriales estan representadas los trabajadores y las empresas públicas y privadas
Venezuela (monografía ILPES)		Planificación inductiva para el sector privado y concertación presupuestaria para el sector público	Oficina Central de Coordinación y Planificación que es parte del Sistema de Oficinas Centrales de la Presidencia de la República	Cada Ministerio cuenta con oficinas sectoriales básicas de coordinación y planificación	-	Cada región cuenta con una corporación financiera o fundación promotora del desarrollo que son coordinadas por la Oficina Regional de Coordinación y Planificación	Diagnóstico y Programa de Gobierno den pauta a oficina de planificación para que genere esquemas de estrategias globales y sectoriales, con objetivos específicos. Posteriormente el financiamiento se concerta y negocia con ministerios y ejecutores de proyectos y programas	La Oficina de Coordinación y Planificación esta a cargo del seguimiento y evaluación de los planes	En cada región existe un órgano político-administrativo de consulta y participación (Consejo Regional de Desarrollo)	-

Capítulo II, Anexo I, Cuadro I

PLANES FORMULADOS EN AMERICA LATINA, 1970-1979

País	Globales			Sectoriales											
				Agricultura		Industria		Minería		Energía		Transporte		Sector público	
	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo
Argentina		Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977		1970-1974 1971-1975 1974-1977	
Bolivia	Estrategia Socio-económica del Desarrollo Nacional 1971-1991	Plan de Desarrollo Económico y Social 1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979	1976-1980	1976 1977 1978 1979
Brasil		Metas y Bases para la Acción del Gobierno 1970-1972 Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974 Segundo Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979		1972-1974 1975-1979		1972-1974 1975-1979				1972-1974 1975-1979		1970 ... 1979a/	1970 ... 1979a/	1971-1974 1975-1978 Planes plurianuales de Inversión Pública	
Colombia		Las Cuatro Estrategias 1970-1974 Para Cerrar la Brecha 1975-1978 Plan de Integración Nacional 1970-1982		1970-1974 1975-1978		1970-1974 1975-1978		1970-1974 1975-1978		1970-1974 1975-1978		1970-1974 1975-1978		1970-1973 1975-1978	
Costa Rica		Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982		1974-1978 1979-1982		1979-1982		1979-1982		1979-1982		1979-1982			
Cuba		Primer Plan Quinquenal 1976-1980	Plan Anual 1970 ... 1979	1976-1980	1970 ... 1979	1976-1980	1970 ... 1979		1970 ... 1979	1976-1980	1970 ... 1979	1976-1980	1970 ... 1979		
Chile		Plan de la Economía Nacional 1971-1976 Plan Nacional Indicativo 1976-1981 Plan Nacional Indicativo 1979-1984		1975-1980 1977-1982 1979-1984	1972-1973	1977-1982 1979-1984		1977-1982 1979-1984		1977-1982 1979-1984		1977-1982 1979-1984			
Ecuador	Plan General de Desarrollo 1964-1973	Plan Integral de transformación y Desarrollo 1973-1977		1973-1977	1970 1973	1973-1977		1973-1977		1973-1977		1973-1977		1973-1977	
El Salvador		Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 Plan de Bienestar para todos 1978-1982	Plan de Bienestar para todos: Versión operativa 1978-1982	1973-1977 1978-1982	1970 1978-1982	1973-1977 1978-1982	1978-1982	1973-1977		1973-1977		1973-1977		1978-1982	
Guatemala		Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982		1971-1975 1975-1979 1979-1982		1971-1975 1975-1979 1979-1982		1971-1975 1975-1979 1979-1982		1971-1975 1975-1979 1979-1982		1971-1975 1975-1979 1979-1982	Plan Trienal de Inversiones Públicas	1979-1982	
Haití		Prioridades de la Planificación y Proyecciones Quinquenales 1971-1976 Primer Plan Quinquenal 1971-1976	1970 1977 1978	1971-1976 1976-1981	1970 1977 1978			1971-1976 1976-1981	1970 1977 1978	1971-1976 1976-1981	1970 1977 1978	1971-1976 1976-1981	1970 1977 1978		1977 1978

Honduras	1974-1983	1979-1983	1976 1977 1978	1970-1975 1972-1977 1974-1978 1979-1983
Jamaica		Plan Quinquenal de Desarrollo 1978-1982		1970-1975 1978-1982
México b/			1973 y 1974	
Nicaragua		Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979	1976 1977 1978	1970-1974 1975-1979
Panamá	Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980	Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980	1974	1976-1980
Paraguay		Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981.		1971-1975 1977-1981
Perú	Estrategia de Desarrollo Nacional 1968-1978	Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1980	1977-1978	1971-1975 1975-1978 1979-1980
República Dominicana	Estrategia para el Desarrollo Económico y Social 1976-1986 y Posibilidades del Desarrollo Económico y Social 1976-1986	Primer Plan Nacional de Desarrollo: Proyecciones Macroeconomicas y del Sector Público 1970-1974		1976-1986
Uruguay		Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977		1973-1977
Venezuela		Cuarto Plan de la Nación 1970-1974 Quinto Plan de la Nacion 1976-1980		1970-1974 1976-1980

Fuente: BID, Progreso Económico y Social de America Latina 1978-1979; BID, El Estado de la Economia en 1979; NU, Estudio B of Food and Agriculture, 1970-1979; CEPAL, PLANINDEX, 1980; Revista de la Sociedad Interamericana de Planificacion

a/ Existen planes de corto y mediano plazo desde 1965.

b/ No se han publicado Planes Globales. Los Planes Sectoriales se formulan a nivel estatal.

	1979-1983		1979-1983		1979-1983		1979-1983		1974-1978
	1978-1982		1978-1982		1978-1982				1978-1982 Plan Trienal de Inversiones
1973	1979-1982	1973				1973		1973	
	1975-1979				1975-1979		1975-1979		
1974	1976-1980	1974			1976-1980	1974	1976-1980	1974	
	1971-1975 1977-1981				1971-1975 1977-1981		1971-1975 1977-1981		
1973-1974 1977-1978	1971-1975 1975-1978	1977-1978	1971-1975 1975-1978	1977-1978	1971-1975 1975-1978	1977-1978	1971-1975 1975-1978	1977-1978	1975-1978 1977-1978
	1976-1986		1976-1986						
1973	1973-1977		1973-1977		1973-1977			1978	1973-1977
	1970-1974 1976-1980		1970-1974 1976-1980		1970-1974 1976-1980		1970-1974 1976-1980		1970-1974 1976-1980

conómico de América Latina; NU, Boletín Económico para América Latina; NU, Revista de la Planificación del Desarrollo; FAO, The State

País	Variables problemáticas									
	Base productiva							Base distributiva		
	Estructura del PIB	Desempleo	Bajo nivel de inversión	Desintegración del aparato productivo	Insuficiencia de recursos naturales	Abastecimiento de energía	Baja productividad agrícola	Estrechez del mercado interno	Desigual distribución del ingreso	Marginalización
Argentina						X				
Bolivia	Xa/									Xb/
Brasil						X				Xd/
Colombia				Xd/				X	X	
Costa Rica										
Cuba					X			X		
Chile		X	X							
Ecuador			X	X						
El Salvador			X				X			
Guatemala		X					X		X	
Haití i/										
Honduras							X		X	
Jamaica										
México	X	X								
Nicaragua			X							
Panamá		X							X	
Paraguay	Xn/							X		
Perú	Xo/p/								X	
República Dominicana	X								X	Xr/
Uruguay		X								
Venezuela	X				Xn/					Xr/

Cuadro II

DIAGNOSTICO Y OBJETIVOS GLOBALES

Planes de mediano plazo, 1970-1979

						Objetivos										
Sector externo						Base productiva						Base distributiva		Sector externo			
Capacidad para importar	Estructura de las importaciones	Déficit balanza de pagos/ deuda externa	Inflación	Dependencia económica y/o política	Otros	△ Tasa de crecimiento	△ Ahorro interno	△ Empleo	△ Eficiencia asignación de recursos	Alterar estructura industrial	△ Prod. y/o productividad agrícola	△ Mercado interno	△ Ingreso per cápita y/o bienestar	Mejorar distribución del ingreso	△ Exportaciones	Diversificar exportaciones	Controlar la inflación	Otros
X			X			X							X	X				
	Xc/					X	X									X		
X								X					X				X	
						X		X			X							
		X		X	Xe/								X					Xf/
				X									X	Xd/	X			
			X			X											X	
				X					X				X					
					Xg/			X										Xh/
						X		X						X				
	X					X							X	X				
	X			Xj/	Xe/			X			X				X			
					Xk/			X		X		X						
	X	X				X								X		X		
					X1/			X					Xm/	X				
			X			X									X	X		
				X											X			q/
						X		X					X					
			X			X		X					X					
								X	X				X					

Fuente: Planes Globales publicados por las Secretarías de Planificación de los países.

a/ Rápido crecimiento sector servicios.
b/ Con respecto empleo productivo.
c/ Materias primas dominantes.
d/ Regional.
e/ Política Económica inadecuada en relación a la industria.
f/ Desarrollo integral de la persona, la familia y la comunidad. Renovación de los principios democráticos.
g/ Necesidades insatisfechas sectores sociales.
h/ Modernizar y humanizar el progreso social. Asegurar las bases socioeconómicas para el crecimiento.
i/ Sin información.
j/ Importación de alimento.
k/ Concentración regional de la industria.
l/ Participación social.
m/ Atacar la pobreza.
n/ Dependencia con respecto a la agricultura.
o/ Insatisfacción de las necesidades básicas (alimentos).
p/ Manufacturas.
q/ Profundización y consolidación de las reformas estructurales. Participación social, política y cultural de la población.
r/ Pobreza.
s/ Agotamiento reservas petroleras.

Cuadro III

DIAGNOSTICO Y OBJETIVOS SECTORIALES

Planes de mediano plazo, 1970-1979

País	Variables problemáticas														Objetivos sectoriales															
	Agricultura								Industria		Energía				Agricultura							Industria					Energía			
	Bajos niveles de producción y/o productividad	Escasa absorción de trabajo	Bajos ingresos campesinos	Dualismo tecnológico	Estructura tenencia de la tierra	Ineficiente asignación de los recursos	Falta de infraestructura	Otros	Dependencia del exterior	Otros	Estructura del consumo	Ineficiencia operativa y/o comercial	Ineficiencia en el consumo	Dependencia del exterior	Δ Producción	Δ Exportaciones	Alterar perfil productivo	Δ Empleo	Δ Productividad del trabajo	Δ Ingresos agrícolas	Δ Eficiencia en el uso de los recursos	Δ Producción	Δ Exportaciones	Alterar perfil productivo	Δ Empleo	Δ Eficiencia en el uso de los recursos	Economizar consumo de petróleo	Alterar estructura del consumo	Reducir importaciones de petróleo	Otros
Argentina											X		X														X	X		
Bolivia a/																														
Brasil											X			X													X	X	X	
Colombia a/																														
Costa Rica									X	Xb/												X			X	X				
Cuba a/																														
Chile a/																														
Ecuador a/																														
El Salvador	X		X												X	X		X												
Guatemala		X		X											Xc/			X	X											
Haití a/																														
Honduras	X				X	Xd/									Xe/	X				X										
Jamaica	X						X	Xf/							X		Xg/				X									
México a/									X	X																				
Nicaragua a/																														
Panamá a/																														
Paraguay	X			X				Xh/																						
Perú								Xi/		Xj/					Xk/						X	X	X							
República Dominicana a/																														
Uruguay a/																														
Venezuela												X																		X

Fuente: Planes Globales publicados por las Secretarías de Planificación de los países.

Nota: Este cuadro desagrega para cada país los problemas y objetivos sectoriales correspondientes a aquella área que el Plan Global identifica como más críticas.
Δ = Investigación y capacitación.

a/ Sin información.
b/ Política económica proteccionista.
c/ De granos básicos.
d/ A favor de las exportaciones.
e/ Para mercado interno.
f/ Fuerte migración rural-urbana.
g/ Minimizando importaciones.
h/ Fragmentación y dispersión de las explotaciones.
i/ Desequilibrio rural-urbano; marginalización y falta de participación.
j/ Perfil productivo.
k/ Alimentos.

Cuadro IV a.

PLANES GLOBALES DE CORTO PLAZO
ESTRUCTURA

1970-1979

País a/	Plan	Elementos constitutivos									
		Presupuesto económico	Presupuesto monetario-financiero	Presupuesto de comercio exterior	Presupuesto del sector público	Planes operativos sectoriales	Planes operativos regionales	Programación de recursos humanos	Programación de recursos materiales	Proyectos principales y programas de ejecución	Otros
Bolivia	1977	X		X	X	X	X	X	X	X	(1)
	1979	X	X	X	X	X	X			X	(1) (2) (3)
Cuba b/											
El Salvador	1977	X	X	X	X						
Guatemala	1974	X		X	X	X				X	
Haití	1978-1979	X			X	X			X		
Honduras b/											
Nicaragua	1973	X	X	X		X				X	
Panamá	1974	X		X	X	X					
Perú	1977-1978	X	X		X	X	X	X	X	X	(4)

Fuente: Los planes mencionados y, en el caso de Panamá, la respuesta a la Encuesta sobre Sistemas de Planificación de ILPES. Para Guatemala, CEPAL/MEX. "Selección de Trabajos y Experiencias sobre Planificación de Corto Plazo, 1975.

Nota: (1) Integración a la Economía Latinoamericana
(2) Diagnóstico y Política Social Global
(3) Programas Integrados (Desarrollo Rural y Nutrición)
(4) Acciones de Política Multisectorial (transformación de la Estructura del Estado y Reforma de la Administración Pública.

a/ Se incluyen solamente los países que durante la década han publicado algún plan operativo global.
b/ Sin información.

Cuadro IV b.

PLANES GLOBALES DE CORTO PLAZO

CONTENIDO

1970-1979

País	Plan	Diagnóstico	Objetivos	Estrategia
Bolivia	1977	Evaluación de las variables macroeconómicas durante 1976 a la luz de su comportamiento proyectado en el plan quinquenal. La evolución de la economía -en cuanto a las variables físicas y financieras- fue favorable, aunque: Los coeficientes de ejecución de la inversión pública fueron bajos; La expansión del crédito hacia el sector privado declinó; y Las fuentes de crédito externo se redujeron	1) Incrementar la tasa de crecimiento, con respecto a lo propuesto en en Plan Quinquenal 1976-1980, especialmente en los sectores productores de bienes de consumo e infraestructura económica y social 2) Incrementar el empleo productivo 3) Mejorar la distribución del ingreso	Promover la actividad del sector privado mediante el fortalecimiento de los Bancos de Fomento, la mayor flexibilidad en las tasas de interés y una mayor intervención estatal en el financiamiento de proyectos de apoyo a la actividad privada y la asignación de la inversión extranjera Otro elemento importante de la estrategia consiste en elevar la relación capital-trabajo y realizar una mayor capacitación de la fuerza de trabajo.
	1979	Los problemas más críticos de la economía durante el año 1978 fueron los siguientes: Elevado endeudamiento externo público y privado Alto coeficiente del servicio de la deuda Dificultades para elevar el nivel de las exportaciones y aumento relativo de las importaciones Inflación	1) Tender a un aumento real de bienes y servicios 2) Expandir la participación del ahorro interno en el financiamiento de la inversión bruta 3) Restablecer el equilibrio interno y externo de la economía nacional	Limitar al máximo la contratación de préstamos externos, planteando, el mismo tiempo, modificaciones a la estructura del sistema tributario y un mejoramiento de los mecanismos de supervisión del gobierno central sobre el nivel descentralizado (especialmente las empresas públicas). De igual manera, se plantea la racionalización del gasto público, en función de una política económica coordinada.
Cuba a/				
El Salvador	1977	Los principales problemas de la economía durante el año 1976 son: El relativo aumento de la demanda interna y las presiones inflacionarias, problemas que podrían ser agravados en el futuro inmediato por el aumento en los precios de las exportaciones	1) Elevar el nivel del consumo privado 2) Controlar la inflación (límite máximo de crecimiento del nivel de precios) 3) Alcanzar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.	Se mencionan los elementos de política fiscal, monetaria, de comercio exterior y salarios y precios tendientes a la consecución de los objetivos: 1) El gasto público deberá expandirse únicamente para compensar el deterioro del poder adquisitivo de los empleados públicos y para conseguir una mayor cobertura en los servicios sociales básicos 2) Política monetaria restrictiva utilizando los mecanismos de redescuento y emisión de bonos. 3) Ampliar y diversificar las exportaciones, limitando, al mismo tiempo la expansión de las importaciones, mediante el uso de las políticas fiscal y monetaria 4) Control de los [illegible] y mantenimiento del salario real

		relación a la meta fijada en el plan de mediano plazo y se resumen en una baja tasa de crecimiento, con importantes manifestaciones inflacionarias	moderada, con respecto al mediano plazo) 2) Mejorar la distribución del ingreso 3) Atenuar la inflación	
Haití		Los problemas fundamentales que presenta la coyuntura económica son: El déficit de la balanza comercial, El estancamiento del sector agrícola y La composición de la inversión pública.	1) Controlar el déficit de la balanza comercial 2) Elevar la producción y productividad agrícola	La estrategia se encuentra desagregada a nivel sectorial. En el plano global, la estrategia consiste en alterar la composición del financiamiento, tanto externo como interno hacia los sectores prioritarios. Algunas políticas complementarias de la anterior son: El mejoramiento de los mecanismos de formulación y ejecución de proyectos, así como Los de coordinación y control de la asistencia externa, siguiendo las prioridades del plan de desarrollo
Honduras a/				
Nicaragua	1973	Los principales problemas de la coyuntura económica son: El aumento de la desocupación, Los desgastes en el aparato productivo, En el sistema de distribucion y En la administración pública, aparte de Los trastornos ocasionados por los desastres naturales de 1972	1) Reactivar la economía 2) Atenuar los problemas de desempleo 3) Atenuar el deterioro de los abastecimientos básicos	La estrategia se concentra en el manejo del gasto público a fin de fortalecer la oferta y evitar deterioros significativos de la demanda. El aumento del gasto público se concentra, ante todo en el apoyo a la iniciativa privada, mediante aportes a entidades oficiales encargadas de construir obras de infraestructura y servicios públicos. De la misma manera, el aumento del crédito, especialmente orientado a la pequeña y mediana industria, asegura la promoción de las metas de empleo y la reactivación del comercio.
Panamá a/				
Perú	1977-1978	Los problemas fundamentales de la economía son los siguientes: Estructura productiva escasamente desarrollada e internamente desarticulada Dependencia de abastecimiento y financiamiento externo Desequilibrio en la distribución del ingreso	1) Estabilizar el proceso de crecimiento 2) Aumentar el ahorro interno 3) Fortalecer el comercio exterior	Asegurar una adecuada asignación de los recursos disponibles optimizando especialmente la asignación de divisas y la utilización de insumos básicos deficitarios. Se pretende de esta manera mejorar la eficiencia y la productividad de los diferentes sectores y de las unidades productivas. Esta mayor eficiencia en la asignación de los recursos, así como en la gestión y organización económica eleva el ahorro interno y enfrenta por lo tanto la crisis económica.

Fuente: Los planes mencionados y CEPAL/MEX, "Selección de trabajos y experiencias sobre Planificación de Corto plazo", 1975.
a/ Sin información.

Cuadro V

ESTRATEGIAS GLOBALES

Planes de mediano plazo, 1970-1979

Argentina	La estrategia de desarrollo (1974-1977) consiste en aumentar el ahorro y la inversión, especialmente en el subsector agrícola exportador y en las industrias básicas que se identifican como sectores claves del proceso. Asimismo, se mantiene como prioritario el criterio de la redistribución funcional y regional del ingreso. Para el cumplimiento de estos fines, se confiere al estado un rol importante como inductor de las actividades del sector privado nacional y extranjero y como promotor de los sectores sociales y productivos marginados.
Bolivia	Se plantea el impulso de los sectores productivos básicos (1976-1980), siguiendo principios de eficiencia económica, permitiendo la generación de excedentes que sean transferidos a los sectores sociales, con el fin de elevar el nivel de vida de la población. El sector industrial se identifica como el sector más importante del proceso, especialmente aquellas industrias que aumenten las exportaciones o sustituyan importaciones. El estado participa en la ejecución de proyectos en sectores estratégicos y en los servicios. Además participa en proyectos en los sectores productivos, cuando su ejecución no es rentable para el sector privado.
Brasil	Se da prioridad al crecimiento (1975-1979), mediante la movilización del sector industrial a partir de las industrias de base (petroquímica y electrónica) y de bienes de capital (metalmecánica). El estado apoya la mayor competitividad de este sector en los mercado extranjeros por medio de las políticas macroeconómicas y de su participación temporal y complementaria en proyectos de desarrollo. El cumplimiento de los objetivos sociales se ubica especialmente a nivel regional, desarrollando polos mineros, agropecuarios e industriales en zonas relativamente pobres.
Colombia	Se considera el crecimiento como la variables fundamental en el proceso, a partir de la ampliación del mercado interno y de las exportaciones (1970-1974), mediante el aumento del empleo especialmente en el subsector de la construcción. El aumento de la productividad y de los ingreso agrícolas, así como la integración económica a nivel regional son los elementos fundamentales de las estrategias posteriores (1975-1978 y 1979-1982). El rol del estado consiste en inducir una mejor distribución del ingreso y mayores niveles de empleo mediante la implementación de políticas macroeconómicas y proyectos de desarrollo en los sectores prioritarios.
Costa Rica	La estrategia (1979-1982) está basada en el crecimiento y diversificación de la producción industrial, dando prioridad al sector agroindustrial y a las industrias que participen en las exportaciones. El estado tiene por función promover la mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante las políticas macroeconómicas, la racionalización de sus propias actividades y algunas reformas en el proceso productivo (empresas de autogestión y cooperativas), especialmente en los sectores marginados. En estos, la estrategia aborda simultaneamente la redistribución del ingreso y el crecimiento.
Cuba	
Chile	La estrategia de desarrollo (1977-1982 y 1979-1984) consiste en eliminar los obstáculos al libre funcionamiento del mercado, tanto en el sector interno como externo, promoviendo de esta manera la libre competencia que asigne eficientemente los recursos a nivel macroeconómico (global, sectorial, regional) y de las unidades productivas. Al estado se le otorga la función de dictar y hacer cumplir normas, de participar en algunos sectores estrategicos (minería y energía) y de apoyar el desarrollo de los sectores sociales.
Ecuador	La estrategia (1973-1977) aborda simultaneamente el crecimiento y la distribución afectando el comportamiento de las variables estructurales que se consideran claves en el proceso de desarrollo (la estructura de la propiedad y la movilidad de los recursos). Esta estrategia implica redistribuir el ingreso, controlar la introducción y el uso de tecnología, ampliar la participación social y política de la población y expandir las exportaciones en base a dos sectores dinámicos: el petróleo y la industria manufacturera. El rol del estado consiste, no solo en implementar reformas en el aparato produc-
Jamaica	Se da prioridad al crecimiento (1978-1982) mediante el aumento del ahorro y la inversión en el sector agropecuario y minero (bauxita) que se identifican como fundamentales en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y en la generación de divisas. La inversión en el sector agropecuario se destina a la implementación de un programa de redistribución de la tierra, construcción de infraestructura e inducción tecnológica. El papel del estado consiste en implementar estas reformas y en la ejecución de proyectos de desarrollo en los sectores productivos y sociales.
México b/	
Nicaragua	La estrategia (1975-1979) propone la reconstrucción de Managua y el desarrollo económico en el resto del país. El mecanismo fundamental de acumulación parte del aumento de la producción y exportación de productos primarios (algodón, café, azúcar) y agroindustriales. Los aumentos en la productividad, el empleo y los ingresos agrícolas permiten aumentar el mercado interno y lograr una mayor integración entre el sector primario y el manufacturero. La redistribución del ingreso que resulta de este proceso se acentúa mediante una política de descentralización geográfica de la industria. Al estado le corresponde el papel de orientar las acciones del sector privado hacia les objetivos propuestos mediante la implementación de políticas macroeconómicas.
Paraguay	La estrategia (1977-1981) consiste en fomentar las exportaciones de productos primarios y agroindustriales, promoviendo al mismo tiempo en forma selectiva, el desarrollo de industrias que sustituyan importaciones. De esta manera se superan las limitaciones que el tamaño del mercado interno impone a la expansión de los sectores productivos. La función del estado consiste en mejorar los niveles de eficiencia en la administración pública y los sectores sociales. Las políticas macroeconómicas enfatizan los mecanismos de aumento y eficiencia de la recaudación tributaria y el equilibrio financiero interno.
Panamá	La estrategia (1976-1980) consiste en diversificar la producción y exportaciones, dentro de un esquema aperturista, y promover formas alternativas de crecimiento "hacia adehtro", continuando con el proceso de sustitución de importaciones, a partir de principios de ventajas comparativas. La creciente participación del sector público en la actividad económica se apoya en el mejor aprovechamiento de los recursos que provee la zona del canal y está orientada fundamentalmente al desarrollo de infraestructura básica y la movilización del ahorro interno. La promoción de los sectores sociales es otro objetivo importante del gasto público escogido como mecanismo de redistribución del ingreso y eliminación de la pobreza.
Perú	La estrategia (1971-1975 y 1975-1978) considera las variables estructurales, en particular la estructura de la propiedad y el modo de articulación del aparato productivo, como variables claves en el proceso de desarrollo. En consecuencia, se plantea la participación activa del estado en la reforma agraria, industrial y administrativa cuyo objetivo es el crecimiento de la producción y la productividad, así como la redistribución del ingreso y del poder político. El crecimiento de la industria se considera prioritario dentro del proceso y se promueve con un criterio de desarrollo regional e integral, favoreciendo las regiones de menor desarrollo relativo.
República Dominicana	La primera etapa de la estrategia (1976-1981) le asigna una alta prioridad a la consolidación y fortalecimiento del sector exportador en base a criterios de eficiencia. Dada la composición fundamentalmente agropecuaria de las exportaciones, la estrategia formula programas de reforma estructural y movilización social en el agro con el fin de elevar sus niveles de producción y productividad. De esta manera se busca también la ampliación del mercado de bienes de consumo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La generación de empleo y la redistribución del ingreso son funciones importantes que el estado cumple a través de la pro-

	tor agrícola. Se plantea una política de cambio tecnológico y desarrollo rural tendiente a elevar la producción de alimentos, el empleo y las exportaciones agroindustriales. La función del estado consiste en desarrollar la infraestructura económica y los servicios básicos de apoyo, tanto al sector agrícola como al industrial, mediante la implementación de proyectos públicos y los incentivos fiscales y monetarios al incremento de la producción.
Guatemala	La estrategia plantea (1979-1982) optimizar la utilización de los recursos agrarios del país mediante un proceso de transformación del minifundio en unidades familiares y empresas comunitarias y el aumento de la productividad agrícola a partir de la inducción tecnológica. La promoción de la agroindustria exportadora y la localización descentralizada de pequeñas industrias intensivas en mano de obra son asimismo elementos importantes de esta estrategia de crecimiento con redistribución funcional y regional del ingreso. El papel del estado implica una expansión de sus actividades de inversión en los sectores productivos y sociales y de su área de influencia en cuanto a políticas macroeconómicas y reformas institucionales.
Haití a/	
Honduras	La estrategia (1974-1978) plantea el crecimiento a partir del mejor aprovechamiento de los recursos del sector agrario y subsector forestal con el fin de ampliar el mercado interno, mejorar la distribución del ingreso y aumentar las exportaciones. La mejor asignación de los recursos se espera como resultado de la implementación de una reforma agraria que eleve los niveles de productividad, empleo e ingreso. Esta estrategia implica una participación dinámica del estado en la implementación de proyectos en los sectores productivos y sociales y de incentivos monetarios y fiscales a la pequeña y mediana industria.

Fuente: Planes Globales de Mediano Plazo.

a/ Sin información.

b/ No se formularon planes globales.

	con el fin de que su libre funcionamiento sea el que determine la asignación de los recursos en los sectores interno y externo de la economía. La función del estado consiste en reducir paulatinamente el grado de estatización de las actividades productivas y en orientar la actividad privada hacia los objetivos y metas del plan. El criterio fundamental es el de la competitividad en el mercado internacional, especialmente en los rubros del sector agrícola que presentan ventajas comparativas. Los sectores sociales son objeto de proyectos públicos de desarrollo evaluados en base a criterios de eficiencia.
ezuela	La estrategia (1976-1980) se basa en la utilización del excedente petrolero, apoyando la expansión de la inversión pública en los sectores productivos, a fin de satisfacer las necesidades básicas de la población. Se propone el crecimiento de la producción y productividad agrícola mediante la implementación de una reforma agraria basada en la integración vertical de la producción campesina y la inducción tecnológica. El crecimiento del sector industrial basado en criterios de integración del aparato productivo global y de competitividad en el mercado internacional. El rol del sector público tiende a incrementarse progresivamente, no solo a nivel de implementación de reformas y de formulación de políticas macroeconómicas, sino en la actividad de los sectores productivos.

Capítulo VI

Anexo 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INVENTARIO PARCIAL DE EMPRESAS PUBLICAS

	Unidad	*Petróleo*	*Siderurgia*	*Industrias manufactureras*	*Electricidad*	*Transporte marítimo*	*Transporte aéreo*	*Telecomunicaciones*	*Comercio*	*Transporte urbano*	*Minería*	*Ferrocarriles*	*Otros*	*Total*	*Total 1975*
Argentina (1969)															
No. de empresas	Empresa	2	1	4	3	3	1	1	0	2	1	1	0	19	72
Ocupación	Personas	43 025	...	6 359[a]	13 713[b]	12 688	6 471	42 353	–	3 912[c]	2 862	150 141	–	281 524[d]	
Capital	Millones de	232 180[e]	...	...	...	...	...	...	–	...	...	...	–	232 180[e]	
Ventas	pesos	267 735.0	...	19 585.4	38 260.0[b]	35 205.4	24 019.0	48 066.6	–	3 460.5	2 230.6	80 630.0	–	519 192.5[f]	
% de ventas sobre el total		51.6		3.8	7.4	6.8	4.6	9.2		0.7	0.4	15.5		100.0	
Brasil[g] (1965)															
No. de empresas	Empresa						...	1	3	...	1	...	0	30	567*
Ventas	Millones de	2[h]	5	3	6	9[i]	...	32.0	7.5	...	204.1	...	–	3 058.6	
% de ventas sobre el total	nuevos cruceros	1 877.7	415.1	54.3	122.6	345.3		1.0	0.2		6.7			100.0	
		61.4	13.6	1.8	4.0	11.3									
Colombia (1968)															
No. de empresas	Empresa	1	0	3	1	2	2	1	1	0	0	1	3	15	–
Ocupación [j]	Personas	3 601	...	285[k]	112	3 569[l]	591	10 613	...	...	...	11 387[m]	646	30 804[n]	
Ventas	Millones de pesos	1 306.4	...	56.8	1.3	359.5	41.6	451.4	...	...	...	333.9	38.7[a]	2 589.6[o]	
% de ventas sobre el total		50.4		2.2	0.1	13.9	1.6	17.4				12.9	1.5	100.0	
Chile (1968)															
No. de empresas	Empresa	1	1	4	1	2	1	1	2	1	1	1	1	17	–
Ocupación	Personas	4 140	7 078	...	7 070	...	...	...	...	...	...	24 000	...	42 288[q]	
Capital	Millones de	1 600	79.3[r]	...	800	...	...	207.1	...	...	...	...	...	...	
Ventas [s]	escudos	828.0	103.5[r]	318.8[t]	276.8	143.0	139.6	33.1	99.5[u]	46.9	526.7	332.0	66.7	3 758.1[d]	
% de ventas sobre el total		22.0	25.2	8.5	7.4	3.8	3.7	0.9	2.6	1.2	14.0	8.8	1.9	100.0	
México															
No. de empresas	Empresa	2	2	26	3	0	2	0	6	1	4	4	–	52	718
Ocupación	Personas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	80 000	...	...	
Capital	Millones de pesos	250.0[v]	700.0	1 202.7[w]	1 000.65[x]	...	128.0[y]	...	688.7[z]	...	127.0	150.1[aa]	41.1	4 288.4[ab]	
Perú (1966)															
No. de empresas	Empresa	1	1	5	0	2	1	0	1	0	0	1	2	14	171
Ocupación [ac]	Personas	1 208	1 451	7 425[q]	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10 084[dd]	
República Dominicana (1967)															
No. de empresas	Empresa	1	0	27	1	0	1	0	12	0	2	0	2	46	51
Ocupación	Personas	...	...	3 157[f]	...	...	202	...	310[dd]	...	246[ee]	...	811[ff]	4 726[w]	
Capital [gg]	Miles de pesos	3 000.0	...	52 612.4	37 000.0	...	830.0	...	12 460.0[n]	...	21 060.3	...	141 000.0	267 962.7[hh]	
Ventas [ii]	dominicanos	...	...	47 056.9[jj]	20 198.7	...	2 144.0	...	6 405.2[kk]	...	769.3[ee]	...	80 692.5	157 266.6[ii]	
% de ventas sobre el total				29.9	12.8		1.4		4.1		0.5		51.3	100.0	
Venezuela (1968)															
No. de empresas	Empresa	1	1	6	2	3	2	1	4	0	1	2	0	23	185
Capital	Millones de	483.6[mm]	1 647.8	12 017[nn]	1 314.0	72.8[aa]	356.4	400.0	557.2[n]	...	...	457.6	...	6 491.1[oo]	
Ventas	bolívares	179.1	418.1	185.1[q]	272.3	102.2[aa]	187.5	287.8[pp]	37.3[aa]	...	...	2.1[qq]	...	1 671.5[f]	
% de ventas sobre el total		10.7	25.0	11.1	16.3	6.1	11.2	17.2	2.2			0.1		100.0	

Fuentes: Boletín Económico para América Latina, primer semestre de 1971. H. Boneo "Las Empresas Estatales en A. Latina" (informe preliminar) CLAD. F. Rezende "Las Empresas Públicas en la Economía Brasilera" ONU-CEPAL, Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las Empresas Estatales, Lima, 1976.

a Sólo 3 empresas.
b Sólo Agua y Energía Eléctrica.
c Incluye sólo el subterráneo de Buenos Aires.
d Sólo 14 empresas.
e Sólo el capital de YPF.
f Sólo 16 empresas.
g Incluye sólo algunas empresas del Gobierno Federal.
h Incluye petróleo y química.
i Incluye todas las ramas del transporte.
j Corresponde a 1970.
k Sólo Empresa Colombiana de Productos Veterinarios.
l Sólo Empresa de Puertos de Colombia.
m Corresponde a 1969.
n Sólo 11 empresas.
o Excepto Corporación Autónoma Regional del Quindío
p Sólo 13 empresas.
q Sólo 4 empresas.
r Millones de dólares.
s Ventas más rentas de inversiones.
t Excepto Petroquímica.
u Sólo ECA.
v Sólo Diesel Nacional S. A.
w Sólo 25 empresas.
x 1 000 corresponden a Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. No se dispuso de información de la Comisión Federal de Electricidad.
y Sólo Aeronaves de México, S. A.
z Sólo 5 empresas.
aa Sólo 2 empresas.
bb Sólo 44 empresas.
cc Corresponde a 1964.
dd Sólo 6 empresas.
ee Sólo minas de sal y yeso.
ff Sólo Consorcio Algodonero.
gg Capital autorizado.
hh Sólo 45 empresas.
ii Corresponde a 1966.
jj Sólo 15 empresas.
kk Sólo 7 empresas.
ll Sólo 27 empresas.
mm Aportes del Gobierno.
nn Sólo 5 empresas; dos incluyen aportes del Gobierno.
oo Sólo 19 empresas.
pp Corresponde a 1967.
qq Sólo Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado.
*1976.

Cuadro 2

BRASIL: AÑOS DE CREACION DE LAS EMPRESAS GUBERNAMENTALES

(A) FGV/IBRE/DCS/CEF/IPEA/INPES

Períodos	Unión	Estados	Total	%
Hasta 1939	10	22	32	8
1940/49	10	12	22	5.9
1950/59	15	49	68	18.4
1960/69	39	175	214	58.2
Sin datos sobre fecha creación	43	23	36	9.8
Total	87	281	368	100.0

(B) Revista Visão, "Quién es quién en la economía brasileña"

Períodos	Unión	Estados	Municipios	Total	%
Hasta 1940	7	14	1	22	3.8
1941/50	7	6		13	2.3
1951/60	12	24	1	37	6.5
1961/65	19	46	3	68	12.0
1966/70	33	42	4	79	13.9
1971/76	67	59	5	131	23.1
Sin datos	52	147	18	217	38.3
Total	197	338	32	567	100.0

Fuente: César Guimarães, et.al., Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Económica: 1945/1975. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - Julio de 1977; Fernando Rezende, Las Empresas Públicas en la Economía Brasileña CEPAL/ILPES/ILDES, Seminario sobre el proceso de planificacion en América Latina y las empresas estatales, Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.

Cuadro 3

BRASIL: DISTRIBUCION POR SECTORES DE LAS EMPRESAS CREADAS ENTRE 1966 Y 1976

Sectores	Número de empresas	Porcentaje del del total
Minería	12	5.2
Industrias de transformación	42	18.2
Agropecuario	2	0.9
Construcción	10	4.3
Transporte y almacenamiento	24	10.4
Otros servicios públicos	108	46.8
Comercio	5	2.2
Servicios en general	28	12.0
TOTAL	231	100.0

Fuente: Luciano Martins (1977), de acuerdo con el artículo "Quién es quién", Visão, agosto de 1976; Fernando Rezende, Las empresas públicas en la economía brasileña. CEPAL/ILPES/IDEG: Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.